

ASAMBLEA

REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID



Número 50 • Primer semestre 2026

SUMARIO

I. TEMA DE DEBATE

- GARCÍA-ESCUDEIRO MÁRQUEZ, PIEDAD: *Vida y obra de José Tudela Aranda (1962-2026). Una pasión compartida.*

II. ESTUDIOS

- LUQUE REGUEIRO, FERNANDO: *Las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias: el frustrado intento en materia de inmigración en favor de Cataluña.*
- COSSÍO CAPDEVILA, ANA: *La Government Accountability Office y el Congreso de los Estados Unidos de América: modelos de relación entre Parlamentos y Entidades Fiscalizadoras.*
- DE LUCAS MARTÍN, JAVIER: *El buen jurista. Dos retratos cinematográficos.*

III. NOTAS Y DICTÁMENES

- PALOMARES-HERRERA, MANUEL: *Análisis comparado en torno al (des)enfóque constitucional de la demoscopia electoral del CIS (2018-2026).*
- GÓMEZ PERPINYÀ, PABLO: *Democracia interna y selección de candidatos: límites constitucionales y posible regulación de las primarias en España.*

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

- RUIZ BURSÓN, FRANCISCO JAVIER: *De homogeneidades y enmiendas transaccionales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2025, de 2 de diciembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2121-2025.*
- RÍO SANTOS, FRUELA: *La inmunidad parlamentaria europea y la exigencia de imparcialidad objetiva en el procedimiento de suspensión: comentario a la STJUE de 5 de febrero de 2026, asunto C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo.*

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

- SOTOCA GARCÍA, JORGE Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: *La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2025 (XIII Legislatura).*

VI. RECENSIONES

- MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: *La democracia después del populismo*, de Javier Redondo Rodelas y María Inés Fernández Peychaux (Coords.).
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: *Más allá del Derecho Constitucional. Lecturas para mis alumnos*, de Ignacio Álvarez Rodríguez.
- SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: *El Estado problemático. Repensar el Título VIII CE*, de Jorge García-Contell Muñoz.
- GOIG MARTÍNEZ, JUAN MANUEL: *Sistemas electorales contemporáneos*, de Cayetano Núñez Rivero, José Díaz Nieva y Santiago García Aranda.

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la
Asamblea de Madrid

50

Junio
2026

Asamblea de Madrid
- Servicio de Publicaciones -

Plaza de la Asamblea de Madrid,1. 28018 - Madrid

Los contenidos de La Revista *Asamblea* están disponibles en acceso abierto en <http://revista.asambleamadrid.es>

La Revista *Asamblea* no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Edita: Servicio de Publicaciones de la Asamblea de Madrid

Depósito Legal: M-30.989-1999

ISSN: 1575-5312

ISSNe: 2951-665X

DOI: <https://doi.org/10.59991/rvam/2026/n.50>

MADRID, 2026

ASAMBLEA

Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

PRESIDENCIA

- Enrique Matías Ossorio Crespo
Presidente de la Asamblea de Madrid

CONSEJO DE HONOR

- Ramón Espinar Gallego
- Pedro Díez Olazábal
- Juan Van-Halen Acedo
- Jesús Pedroche Nieto
- Concepción Dancausa Treviño
- María Elvira Rodríguez Herrer
- José Ignacio Echeverría Echániz
- Paloma Adrados Gautier
- Juan Trinidad Martos
- Eugenia Carballedo Berlanga
Ex-Presidentes/as de la Asamblea de Madrid

CONSEJO ASESOR

- Ana Millán Arroyo
Vicepresidenta Primera de la Asamblea de Madrid
- Esther Rodríguez Moreno
Vicepresidenta Segunda de la Asamblea de Madrid
- Diego Cruz Torrijos
Vicepresidente Tercero de la Asamblea de Madrid
- Francisco Galeote Perea
Secretario Primero de la Asamblea de Madrid
- José Ignacio Arias Moreno
Secretario Segundo de la Asamblea de Madrid
- Susana Pérez Quisilant
Secretaria Tercera de la Asamblea de Madrid
- Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo. Universidad Autónoma de Madrid
- Manuel Alba Navarro
Cortes Generales
- Manuel Aragón Reyes
Universidad Autónoma de Madrid
- Feliciano Barrios Pintado
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- José Antonio Escudero López
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Manuel Fraile Clivillés
Cortes Generales

- Pedro González-Trevijano Sánchez
Tribunal Constitucional
- Carmen Iglesias Cano
Universidad Complutense de Madrid. Real Academia de la Historia
- Luis López Guerra
Universidad de Extremadura. Tribunal Constitucional
- Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Universidades de Salamanca, Zaragoza y Complutense de Madrid. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- José F. Merino Merchán
Universidad Rey Juan Carlos
- Santiago Muñoz Machado
Universidad de Valencia, de Alcalá de Henares y Complutense de Madrid. Real Academia de la Lengua
- Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
Consejo de Estado. ICADE
- Luciano Parejo Alfonso
Universidades de La Laguna, Alcalá de Henares y Carlos III de Madrid
- Benigno Pendás García
*Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Universidad Complutense de Madrid. Cortes Generales*
- José Luis Piñar Mañas
Universidad CEU San Pablo
- Emilio Recoder de Casso
Abogado del Estado. Cortes Generales
- José Manuel Sala Arquer
Universidad de Navarra. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación
- Miguel Sánchez Morón
Universidades de Barcelona, Castilla-La Mancha, Alcalá de Henares y Complutense de Madrid
- Juan Alfonso Santamaría Pastor
Universidad Complutense de Madrid. Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Cortes Generales
- José Eugenio Soriano García
Universidad Complutense de Madrid

CONSEJO TÉCNICO Y DE REDACCIÓN

- Fabio Pascua Mateo
Universidad Complutense de Madrid
- Alfonso Cuenca Miranda
Cortes Generales
- Daniel Capodiferro Cubero
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Ángel L. Sanz Pérez
Parlamento de Cantabria. Universidad de Cantabria
- Laura Seseña Santos
Cortes de Castilla y León
- Blanca Cid Villagrasa
Asamblea de Madrid
- Antonio Jesús Alonso Timón
ICADE
- Manuel Villoria Mendieta
Universidad Rey Juan Carlos
- Elena Herrero-Beaumont
IE University
- Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
*Instituto de Investigaciones jurídicas
U. Nacional Autónoma de México (UNAM)*

DIRECCIÓN

- Antonio Lucio Gil
Secretario General de la Asamblea de Madrid

SUBDIRECCIÓN

- Ana del Pino Carazo
Directora de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid

SECRETARÍA

- Esteban Greciet García
Letrado de la Asamblea de Madrid

SERVICIO DE PUBLICACIONES

- Gema Moreno Rodríguez
Jefa del Servicio de Publicaciones
- Susana Moreno Rodríguez
Jefa del Negociado de Publicaciones no Oficiales
- Raquel del Sol Herrerros
Administrativa del Negociado de Publicaciones no Oficiales

NORMAS DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES PARA LA PUBLICACIÓN EN LA REVISTA «ASAMBLEA. REVISTA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA DE MADRID»

La Revista Asamblea salió a la luz en junio de 1999, con la idea de ofrecer al mundo de las ediciones jurídicas un producto científico de calidad. Tiene una vocación interdisciplinar, sin perder sus orígenes de ser una Revista esencialmente jurídico-pública, constitucional y administrativa, centrando su enfoque en el Derecho político, constitucional, administrativo, parlamentario y autonómico. Actualmente, los desafíos de organización y funcionamiento de los Parlamentos hacen necesario complementar la Revista con otras perspectivas como las que aportan la ciencia de la Administración, la gobernanza y las políticas públicas.

Su objetivo principal es fomentar el análisis y la reflexión interdisciplinar difundiendo estudios innovadores en las áreas mencionadas, promoviendo la investigación académica y el intercambio de conocimientos para contribuir al desarrollo y comprensión del sistema jurídico y político contemporáneo.

El público al que se dirige la Revista lo componen académicos e investigadores, interesados en publicaciones científicas y análisis profundos; estudiantes de Derecho, especialmente aquellos en niveles avanzados, con intereses en temas jurídico-públicos y ámbito parlamentario; profesionales del Derecho: abogados, jueces, fiscales y funcionarios públicos que trabajen en áreas relacionadas con el Derecho administrativo, constitucional o autonómico; y público general con un interés en la interrelación entre política, derecho y administración pública.

La Revista *Asamblea* es una publicación de carácter semestral, se edita en los meses de junio y diciembre, en formato digital y sigue un criterio de acceso abierto.

El Consejo Técnico y de Redacción se reserva el derecho de rechazar cualquier original que considere que por criterios formales o de calidad no se adecue a la política editorial de la Revista.

1. Presentación de originales

Los trabajos o colaboraciones remitidos para su publicación en la Revista *Asamblea* deberán ser inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas.

Se presentarán por escrito en lengua castellana o inglesa. La revista utilizará herramientas antiplagio para garantizar la autoría y la originalidad de los trabajos.

Se enviarán en formato Microsoft Word.

Los originales pueden enviarse por dos vías:

– A través de la web: <https://revista.asambleamadrid.es>, en «Enviar un artículo».

– Por correo electrónico a la dirección revistaasamblea@asambleamadrid.es.

No obstante, se recomienda registrarse en la plataforma para proceder a dicho envío, pulsando el botón de Registro que aparece en la parte superior.

2. Procesamiento y envío de artículos sin coste

El procesamiento y envío de artículos a la Revista Asamblea no comporta coste alguno para los autores.

3. Extensión y formato de presentación

— Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor/a o autores, filiación académica o institucional, correo electrónico y teléfono de contacto. Así mismo, si se está en posesión del código ORCID, deberá incluirse.

En caso de existir, se mencionarán las agencias de financiación y los códigos de proyecto en los agradecimientos.

Se entiende como autor de una publicación al que la realiza en su integridad (autor único) o al conjunto de los que han aportado contribuciones intelectuales significativas al estudio.

En el caso de firma por más de un autor, deberán responder a una participación activa en la elaboración del artículo. Si la contribución al trabajo no fuera equilibrada, se puede justificar el orden en que firman los autores en una nota a pie de página.

Se publicará del nombre completo de todas las personas autoras, evitando el uso exclusivo de iniciales, con el fin de visibilizar equitativamente las contribuciones de mujeres y hombres a la ciencia.

— Título del trabajo

Los trabajos irán encabezados por el título (con traducción al inglés), en letra negrilla, Times New Roman, cuerpo superior a 12, texto en minúscula y en mayúsculas solo las palabras pertinentes.

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III... y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1.1, 2.1, 2.2, 3.1... etc.

— Resumen, palabras clave, abstract y keywords

Los trabajos incluidos en las Secciones de la Revista I. TEMA DE DEBATE, II. ESTUDIOS y III. NOTAS Y DICTÁMENES, deberán presentar, además del título y del sumario, de tres a cinco palabras clave identificativas del tema tratado y un RESUMEN en español y otro en inglés de entre 150 y 200 palabras. Dicho resumen debe reflejar los apartados del artículo: el estado de la cuestión, el contenido y desarrollo de la investigación y las conclusiones obtenidas.

— Extensión y formato

La extensión de los artículos dependerá del tipo de sección donde se ubiquen, en función, según proceda, del criterio de los evaluadores o la decisión del Consejo editorial de la Revista. La extensión recomendada será la siguiente:

Tema de Debate: 25 a 30 páginas.

Estudios: 30 a 40 páginas.

Notas y Dictámenes: 20 a 25 páginas.

Comentarios de Jurisprudencia: 8 a 10 páginas.

Recensiones: 4 a 8 páginas.

El formato de los trabajos presentados será el siguiente: tipo de letra Times New Roman, cuerpo 12, interlineado sencillo y sangría en primera línea.

— Secciones de la Revista

Tema de Debate

En este primer apartado se incluirá la reflexión sobre un tema de actualidad o alcance general, hecha por una firma considerada de prestigio y consistente en la formulación de tesis, propuestas y/o posiciones que sirvan para abrir la puerta a un debate o discusión doctrinal sobre la cuestión objeto del texto.

Estudios

Conforme al modelo clásico de este tipo de publicaciones y con un máximo de cinco por número, se pretende abordar, con la debida pausa y reflexión, cuestiones dogmáticas de distinto género acordes con el contenido, ámbito temático y finalidad de la Revista.

Notas y Dictámenes

Esta parte está dedicada bien a trabajos con una vocación teórico-práctica sobre la actividad parlamentaria de las Cámaras, partiendo de su régimen jurídico, bien a textos similares, en su contenido y materia, a los de la sección anterior, si bien de una extensión más corta. Podrá comprender, asimismo, la publicación de informes o dictámenes que hayan sido emitidos por los Letrados en el ejercicio de su función de asesoramiento jurídico a los órganos de las propias Cámaras.

Comentarios de Jurisprudencia

Se incluirá la información y referencia de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales, comprendiendo sus antecedentes y fundamentos jurídicos, así como el análisis de su contenido. La vocación de esta sección es englobar, en su objeto, las resoluciones —preferentemente, sentencias— del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunales europeos —el de Justicia de la Unión Europea y el Europeo de Derechos Humanos—, sin excluir, por su relevancia en el ámbito autonómico, las del Tribunal Superior de Justicia de Madrid o las de los Tribunales de otras Comunidades Autónomas y los Tribunales Constitucionales o Altos Tribunales de otros Estados.

Crónica de Actividad Parlamentaria

Conforme a lo que indica su nombre, y en la línea seguida por otras publicaciones análogas, esta sección trata de dar noticia periódica de la actividad de la Cámara.

Recensiones

Es propio de las publicaciones de este género incluir noticias bibliográficas tendentes a la exposición y comentario de las novedades editoriales surgidas, dentro de la materia y temática afines a las de las secciones anteriores, en el período inmediatamente anterior al momento de la publicación, acercando así al lector el contenido de las obras consideradas.

4. Normas de citación

Ante cualquier duda respecto a las normas de citación adoptadas por nuestra Revista, procedemos a dejarles el enlace correspondiente a las normas APA 7ª edición: <https://normas-apa.org/wp-content/uploads/Guia-Normas-APA-7ma-edicion.pdf>

— Citas textuales

Las citas incluidas en el texto del artículo deberán ir señaladas mediante comillas latinas (« »). Si su extensión superase las tres o cuatro líneas, irán en párrafo aparte, centradas con doble sangría y una adicional en la primera línea cuando comience por mayúscula. Para las recensiones y comentarios de jurisprudencia el límite será de diez líneas. El tipo de letra Times New Roman, redonda y cuerpo 10.

— Citas bibliográficas

Preferentemente han de aparecer en el cuerpo del texto y cada una debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final del artículo. Las autocitas se utilizarán exclusivamente en los casos imprescindibles. Siendo su redacción la siguiente: (autor, año, página/s):

(Santaolalla López, 2010, p. 14)

- Si el documento está firmado por dos autores, éstos se citarán exclusivamente por sus primeros apellidos unidos por la conjunción «y»:

(Valle y Guillén, 2022, pp. 17-54)

- Si el trabajo va firmado por más de dos autores, bastará con citar al primer autor seguido de et al.

(Sánchez Fernández, *et al.*, 2022, p. 307)

- Si se hace referencia a varios trabajos de un mismo autor, deberá añadirse a, b, c, etc., después del año:

(Arévalo, 2019d, p. 120)

- Cuando el apellido del autor que se menciona ya forma parte del texto, es suficiente con poner tan solo entre paréntesis el año de la obra citada:

Como afirma Delgado (2018, p. 62)...

— Notas

Las notas a pie de página solo incorporarán texto adicional para complementar o amplificar algún tipo de información de manera sustancial en el texto y, si se incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada como acabamos de señalar en el epígrafe anterior «Citas bibliográficas», ya que las referencias completas se incluirán al final del artículo.

El formato de las mismas será el siguiente: letra Times New Roman, cuerpo 9, y numeradas correlativamente.

— Bibliografía

Las obras citadas o referencias bibliográficas se incluirán siempre al final del trabajo en un listado, ordenado alfabéticamente. Exclusivamente en este epígrafe se incluirán referencias citadas en el texto, en ningún caso cabrá la posibilidad de añadir referencias adicionales.

- **Libros y monografías:**

Libro impreso: Apellidos, N. (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Libro en línea: Apellidos, N. y Apellido, N. (año). *Título del libro*. Editorial.
DOI o URL.

Libro con editor: Apellidos, N. (Ed.). (año). *Título del trabajo*. Editorial.

Capítulos de monografías: Apellidos, N. (año). Título del capítulo seguido de punto y la preposición «En». Título de dicha obra en cursiva, junto al número de volumen (si lo hubiere) y las páginas que abarca el capítulo entre paréntesis. Editorial.

- **Revistas:**

Apellido, A., Apellido, B. y Apellido, C. (2019). Título del artículo específico. *Título de la Revista, Volumen* (número de la revista), número de página inicio – número de página fin. <https://doi.org/xx.xxxxxxxx>.

- **Informes:**

Nombre del autor o institución que avala el informe (año). *Título*.

(Si se trata de una publicación en soporte papel se identifica de igual forma que se ha indicado para los libros y monografías. Cuando se trate de una publicación electrónica habrá que añadir la dirección URL donde esté disponible).

— Ilustraciones

Las ilustraciones, fotos, gráficos, mapas, tablas, cuadros...etc., deberán ir insertados en el texto en el lugar exacto donde deban reproducirse, tendrán la suficiente calidad técnica y contener el título.

Asimismo, irán referenciados cuando sean una adaptación o reproducción de una publicación original de otro autor. Por ello, debajo de la misma, deberá ir reflejado el título y una declaración de derechos de autor, con su correspondiente entrada bibliográfica.

Formato básico:

Adaptado de *Título de la imagen*, de Autor de la imagen, año de publicación.

Fuente. Tipo de licencia.

Imagen de una página web:

Adaptado de *Virus VIH* [Fotografía], por Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2011, Flickr (<https://flic.kr/p/aronSf>). CC BY 2.0.

Figura de un libro:

Adaptado de *Stocks for the Long Run* (p. 120), por J. J. Siegel, 2014, McGraw Hill Education.

Figura de un artículo de una revista:

Adaptado de «Título del artículo» (p. 187), por A. Apellido, 2019, *Título de la Revista*, 3 (17).

— Análisis de sexo/género

Cuando sea pertinente, para garantizar un enfoque inclusivo y equitativo en la producción científica, se solicita a las personas autoras que si incorporan datos cuantitativos y cualitativos en sus manuscritos, que sean presentados desagregados por sexo y género.

Este enfoque contribuye a la calidad, la rigurosidad científica y la relevancia social de los trabajos publicados.

— Lenguaje inclusivo y no sexista

La Revista recomienda que los artículos publicados hagan uso de un lenguaje inclusivo y no sexista que fomente la igualdad de género en la Ciencia.

Comprendemos que no todos los textos son igualmente viables para adaptar determinadas fórmulas lingüísticas a las exigencias de un lenguaje igualitario. También somos conscientes de que la promoción de la igualdad va mucho más allá de aspectos meramente morfológicos. No obstante, asumimos, tal como reza la Guía para un lenguaje no sexista de la lengua (UAM, 2019), que la lengua dispone de recursos y mecanismos suficientes para expresar lo que se quiere contar, de forma que «quien produce el mensaje puede elegir entre unas formas u otras para expresarse de una manera inclusiva y no sexista, de forma que la lengua sea un instrumento para el cambio».

Resumimos en los siguientes puntos:

- Las investigaciones usarán un lenguaje inclusivo, libre de prejuicios asociados a la raza, las personas con discapacidad, el género, la orientación sexual, las creencias, la ideología o el estatus socioeconómico.
- Se evitarán todas aquellas expresiones que supongan la estigmatización o discriminación de grupos de personas.
- Se evitará el sentido negativo en las expresiones y la terminología condescendiente en el caso concreto de las personas con discapacidad.
- En cuanto a la raza, se desaconseja las comparaciones entre grupos, los esencialismos o la referencia a las minorías.

Consideramos que un pequeño esfuerzo a la hora de escribir el texto de los artículos terminará representando un gran avance para la sociedad. La comunicación científica no puede quedar al margen de los cambios que acaecen en la sociedad que la sustenta.

5. Proceso editorial y evaluación de los trabajos

La revista se compromete a que el tiempo máximo de revisión de un artículo hasta que se comunica la decisión sobre su publicación sea de 4 meses.

1. Una vez recibido un texto cumpliendo con todos los requisitos formales, se acusará recibo del mismo y dará inicio su proceso de evaluación.

2. Se someterá a una primera revisión por parte del Consejo de Redacción que valorará la calidad y adecuación temática del trabajo y podrá rechazarlo directamente sin pasar a evaluación externa si no cumple con unos requisitos mínimos o no se adecúa a la temática de la revista.

3. Los trabajos aceptados se remitirán a dos evaluadores anónimos y externos, según el método «doble ciego», de modo que ni autores ni revisores conozcan la identidad de la otra parte. Realizarán una revisión objetiva, técnica y de carácter constructivo del trabajo. Los evaluadores contarán con 1 mes para emitir su informe.

4. A la vista de los informes de los evaluadores/as, el Consejo de Redacción podrá tomar una de las siguientes decisiones, que será comunicada al autor/a:

- **Publicable** tal y como está (o con ligeras modificaciones).
- **Publicable con correcciones menores.** El texto está casi listo para ser publicado salvo por pequeños detalles. El plazo para realizar tales cambios será de un mes.
- **Publicable con correcciones mayores.** En este caso, la publicación quedará condicionada a la realización por parte del autor/a de los cambios requeridos por los evaluadores. El plazo para realizar tales cambios será de un mes.
- **No publicable.** El artículo no tiene cabida en la revista por su fondo o su forma.

5. Cuando un trabajo sea aceptado para su publicación, se enviará al servicio de maquetación. Las galeras deberán ser revisadas por el autor/a en el plazo máximo de cinco días laborables.

Se enviarán para corregir posibles erratas, en ningún caso se podrán introducir cambios en el texto ya que una vez aceptados los trabajos, se considera que han sido presentados con su redacción definitiva.

6. Código de ética

La Revista Asamblea tiene su propio Código de ética enfocado en asegurar la integridad científica, prevenir el plagio y malas prácticas y promover la transparencia en el proceso de publicación.

7. Política antiplagio

El plagio en cualquiera de sus formas será motivo de rechazo inicial del artículo o de retirada inmediata de los trabajos publicados en los que se constate.

A fin de evitar el mismo, los trabajos recibidos por la Revista *Asamblea*, serán sometidos a un análisis de similitud, al efecto de garantizar su originalidad, para ello, se emplea la herramienta Similarity Check powered by iThenticate, de Crossref.

8. Aviso de derechos de autor

© Asamblea de Madrid. Los originales publicados son propiedad de la Asamblea de Madrid, siendo necesario citar la procedencia en cualquier reproducción parcial o total.

Todos los contenidos de la edición electrónica de *Asamblea* se distribuyen bajo una licencia de uso y distribución «Creative Commons Reconocimiento (CC BY-NC-ND)» (Atribución – Nocomercial – No derivadas).

Se reservan todos los derechos de atribución de autoría, restringe la modificación del contenido para la creación de obras derivadas y no permite el uso

comercial del contenido. Permite a otros usuarios copiar y distribuir el material en cualquier medio o formato solo para propósitos no comerciales, siempre que no se modifique el contenido de ninguna manera y que se atribuya la creación de la obra a sus autores originales.

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es_ES



Sin perjuicio de la cesión realizada, el autor mantiene el derecho de autoarchivo de la versión final del editor en repositorios institucionales de acceso abierto y plataformas de autoarchivo, y proporcionará siempre el enlace al documento publicado por la revista *Asamblea. Revista Parlamentaria de Madrid* en su plataforma.

9. Declaración de privacidad

Se facilita la siguiente información detallada del tratamiento de datos personales:

Responsable del tratamiento: Servicio de Publicaciones. Asamblea de Madrid C.I.F. S7800006D, Plaza de la Asamblea de Madrid, 1. 28018-MADRID.

Finalidad del tratamiento: Gestión y tratamiento de los datos concernientes a autores y/o colaboradores editados o coeditados por la Asamblea de Madrid para el mantenimiento de las comunicaciones necesarias con los mismos.

Legitimación: Cumplimiento de una obligación legal. Artículos 34.c), 35.c) y 38.a) y b) del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid. Consentimiento del interesado.

Cesiones: Envío del nombre y apellido de los autores y de sus cargos a las editoriales (galeradas y publicación definitiva) y publicación en la página web.

Plazo: Hasta el término de la finalidad para la que se recabaron los datos.

Derechos: Podrá ejercer los derechos en materia de protección de datos legalmente reconocidos: presencialmente ante el registro de la Asamblea de Madrid; o a través de la dirección de correo: asesoriajuridica.lopd@asambleamadrid.es, con la referencia «Derechos de los interesados» e indicando su nombre y apellidos y dirección postal, y adjuntando copia de su D.N.I., pasaporte u otro documento identificativo, e identificando los tratamientos y/o datos a los que se refiere su solicitud.

De igual modo, le informamos de que puede dirigirse a la Letrada Delegada de Protección de Datos de la Asamblea de Madrid (dpd.lopd@asambleamadrid.es) y que la Agencia Española de Protección de Datos es el órgano competente destinado a la tutela de estos derechos (<http://www.agpd.es/> Tels. 901 100 099 y 91 266 35 17, C/ Jorge Juan, 6. 28001-Madrid).

ÍNDICE

I. TEMA DE DEBATE

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD: <i>Vida y obra de José Tudela Aranda (1962-2026). Una pasión compartida</i>	19
---	----

II. ESTUDIOS

LUQUE REGUEIRO, FERNANDO: <i>Las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias: el frustrado intento en materia de inmigración en favor de Cataluña..</i>	37
COSSÍO CAPDEVILA, ANA: <i>La Government Accountability Office y el Congreso de los Estados Unidos de América: modelos de relación entre Parlamentos y Entidades Fiscalizadoras</i>	71
DE LUCAS MARTÍN, JAVIER: <i>El buen jurista. Dos retratos cinematográficos</i>	119

III. NOTAS Y DICTÁMENES

PALOMARES-HERRERA, MANUEL: <i>Análisis comparado en torno al (des)enfoque constitucional de la demoscopia electoral del CIS (2018-2026)</i>	143
GÓMEZ PERPINYÀ, PABLO: <i>Democracia interna y selección de candidatos: límites constitucionales y posible regulación de las primarias en España</i>	169

IV. COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

RUIZ BURSÓN, FRANCISCO JAVIER: <i>De homogeneidades y enmiendas transaccionales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2025, de 2 de diciembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2121-2025</i>	201
RÍO SANTOS, FRUELA: <i>La inmunidad parlamentaria europea y la exigencia de imparcialidad objetiva en el procedimiento de suspensión: comentario a la STJUE de 5 de febrero de 2026, asunto C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó y otros/ Parlamento Europeo</i>	213

V. CRÓNICA DE ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

SOTOCA GARCÍA, JORGE Y DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2025 (XIII Legislatura)</i>	231
---	-----

VI. RECENSIONES

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>La democracia después del populismo</i> , de Javier Redondo Rodelas y María Inés Fernández Peychaux (Coords.).....	269
LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: <i>Más allá del Derecho Constitucional. Lecturas para mis alumnos</i> , de Ignacio Álvarez Rodríguez	277
SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: <i>El Estado problemático. Repensar el Título VIII CE</i> , de Jorge García-Contell Muñoz	285
GOIG MARTÍNEZ, JUAN MANUEL: <i>Sistemas electorales contemporáneos</i> , de Cayetano Núñez Rivero, José Díaz Nieva y Santiago García Aranda.....	297

CONTENTS

I. DISCUSSION TOPICS

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, PIEDAD: <i>Life and work of José Tudela Aranda (1962-2026). A shared passion</i>	19
--	----

II. ARTICLES

LUQUE REGUEIRO, FERNANDO: <i>Organic laws on the transfer and delegation of Powers: the failed attempt in immigration matters in favour of Catalonia</i>	35
COSSÍO CAPDEVILA, ANA: <i>The Government Accountability Office and the United States Congress: models of interaction between Parliaments and Audit Institutions</i> .	71
DE LUCAS MARTÍN, JAVIER: <i>The good Jurist. Two Film Portraits</i>	119

III. RESEARCH NOTES

PALOMARES-HERRERA, MANUEL: <i>Comparative analysis of the (mis)constitutional approach to electoral demoscropy by the CIS (2018-2026)</i>	143
GÓMEZ PERPINYÀ, PABLO: <i>Internal democracy and candidate selection: constitutional limits and possible regulation of primaries in Spain</i>	169

IV. CASE LAW (ANALYSIS)

RUIZ BURSÓN, FRANCISCO JAVIER: <i>On homogeneities and transactional amendments. Commentary on the Constitutional Court Ruling 186/2025, of December 2, 2025. Appeal of Constitutionality núm. 2121-2025</i>	201
RÍO SANTOS, FRUELA: <i>Parliamentary immunity in the European Union and the requirement of objective impartiality in waiver proceedings: commentary on the CJEU judgment of 5 February 2026, case C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó and others v European Parliament</i>	213

V. PARLIAMENTARY ACTIVITY REPORT

SOTOCA GARCÍA, JORGE AND DURÁN RAMOS, JOSÉ MARÍA: <i>Parliamentary Activity from July to December 2025 (XIII Legislature)</i>	231
---	-----

VI. BOOKS REVIEWS

MARAÑÓN GÓMEZ, RAQUEL: <i>La democracia después del populismo</i> , by Javier Redondo Rodelas and María Inés Fernández Peychaux (Coords.)	269
LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS: <i>Más allá del Derecho Constitucional. Lecturas para mis alumnos</i> , by Ignacio Álvarez Rodríguez	277
SÁNCHEZ FERRIZ, REMEDIO: <i>El Estado problemático. Repensar el Título VIII CE</i> , by Jorge García-Contell Muñoz	285
GOIG MARTÍNEZ, JUAN MANUEL: <i>Sistemas electorales contemporáneos</i> , by Cayetano Núñez Rivero, José Díaz Nieva and Santiago García Aranda.....	297

I

TEMA DE DEBATE
DISCUSSION TOPICS



Vida y obra de José Tudela Aranda (1962-2026). Una pasión compartida

Life and work of José Tudela Aranda (1962-2026). A shared passion

Piedad García-Escudero Márquez

Letrada de las Cortes Generales
Catedrática emérita de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-0791-8151>

Fecha de recepción: 25/03/2026

Fecha de aceptación: 15/05/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. VIDA Y OBRA DE JOSÉ TUDELA.—
II. OBRA MAGNA Y LEGADO DE JOSÉ TUDELA: LA FUNDACIÓN MA-
NUEL GIMÉNEZ ABAD. PLURALISMO Y MECENAZGO.—III. VIAJERO
INFATIGABLE Y COOPERANTE VOCACIONAL.—IV. PEPE EN EL RE-
CUERDO. RECONOCIMIENTOS Y AÑORANZAS.—V. LA HUMANIDAD
DE PEPE COMO CONCLUSIÓN.

RESUMEN

La presente semblanza recoge diferentes aspectos de la vida y la obra de José Tudela Aranda, Letrado de las Cortes de Aragón y Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad. Tras esbozar los hitos principales de su biografía y trayectoria académica, se repasan diferentes aspectos de su polidrica actividad (su labor al frente de la Fundación, de la que fue principal impulsor hasta convertirla en un centro de estudios de referencia en España y América Latina, constituyendo un ejemplo de pluralismo y mecenazgo; su faceta de cooperante vocacional, reflejo de su personal inquietud viajera) y de su propia personalidad. Asimismo se destacan los reconocimientos recibidos tras su muerte, como muestra de la huella profunda que deja.

PALABRAS CLAVE: José Tudela, Fundación Manuel Giménez Abad, semblanza, cooperación parlamentaria.

ABSTRACT

This profile covers different aspects of the life and work of José Tudela Aranda, Legal Adviser to the Cortes of Aragon and Secretary General of the Manuel Giménez Abad Foundation. After outlining the main points of his biography and academic record, it examines some facets of his multiple activity (his leadership of the Foundation, which he spearheaded, transforming it into a leading center for studies in Spain and Latin America, a model of pluralism and patronage; his dedicated work as a vocational cooperador, a reflection of his personal passion for travel) and his own personality. It also highlights the posthumous accolades he received, as evidence of the profound impact he leaves.

KEY WORDS: José Tudela, Manuel Giménez Abad Foundation, profile, parliamentary cooperation.

El subtítulo de estas líneas procede de la dedicatoria manuscrita de un ejemplar del último libro —*En defensa del Estado de Derecho*— que me hizo llegar José (para todos, Pepe) Tudela: «Para Piedad, por y con una amistad ya antigua, con admiración por tu trabajo sobre nuestra pasión compartida, estas páginas que sólo quieren servir de reflexión sobre derivas peligrosas». Firmado: Pepe, Zaragoza 30-IX-2025. Pasión por el Parlamento que confirma otra dedicatoria —esta del libro *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*—: «Para Piedad, con agradecimiento y la esperanza de poder volver pronto a compartir en persona nuestra pasión por el Parlamento»¹.

En realidad, como se verá, no es una sino que son varias las pasiones que compartía con nosotros —la comunidad, unida por lazos invisibles, formada por los numerosos amigos y seguidores de Pepe Tudela, que a una llamada suya acudíamos en tropel a Zaragoza o a Tombuctú, en sentido figurado no muy lejano del real—, a quienes la noticia de su prematura y precipitada muerte nos ha dejado huérfanos. Pasión por la docencia, el estudio y la investigación; por el Parlamento y el fortalecimiento de las instituciones; por llevar el mensaje de la democracia constitucional tan lejos y tan intensamente como fuera posible.

Se me perdonará el carácter personal que a veces presente este escrito. No se trata de poner el foco en mi persona, pero una semblanza queda inevitablemente teñida por el prisma desde el que se mira, en este caso multitud de recuerdos que se agolpan en la memoria de quien escribe. Y me considero disculpada, porque al encargarme su redacción se apeló a la doble relación —de amistad personal y académico-profesional— que me unía con el (desdichadamente para todos) desaparecido protagonista.

¹ El libro *El Parlamento necesario: Parlamento y democracia en el siglo XX* está dedicado, junto a Pilar, «A mis padres, que me enseñaron el valor del Parlamento».

I. VIDA Y OBRA DE JOSÉ TUDELA

José Tudela Aranda nació en Madrid en 1962, donde se licenció en Derecho (Universidad Autónoma) y Ciencias Políticas (Universidad Complutense). En 1986 se incorporó como Letrado a las Cortes de Aragón, ocupando el cargo de Letrado Mayor de 1995 a 2003, época de renovación, pues no sólo se aprobó un nuevo Reglamento sino que también se culminó la restauración de su sede, el Palacio de la Aljafería.

El 6 de mayo de 2001, la banda terrorista ETA asesinó a otro Letrado —había sido nueve años Letrado Mayor— y gran amigo de Pepe, entonces diputado autonómico, senador y Presidente del Partido Popular de Aragón: Manuel Giménez Abad. Impulsor de la Fundación que lleva su nombre, Pepe sería su único Secretario General desde su creación en mayo de 2002, llevándola a lo que ahora es, labor que merece un epígrafe aparte.

Continuando con su vida y obra profesional, en 1994 se doctoró en Derecho en la Universidad de Zaragoza, bajo la dirección de Sebastián Martín Retortillo. Sus orígenes académicos se sitúan, pues, en el ámbito del Derecho Administrativo, disciplina de la que fue profesor asociado de 1989 a 2012. La tesis, que recibió el Premio Leizaola del Gobierno Vasco al mejor trabajo de estudios autonómicos, fue publicada con el título *Derechos constitucionales y autonomía política* (Civitas, 1994).

Profesor asociado ya de Derecho Constitucional desde 2014, se acreditó como Profesor Titular en el mismo año. En el currículum abreviado (CVA) que los académicos conocemos tan bien por la agobiante burocracia universitaria que nos asfixia, Pepe presenta como sus principales líneas de investigación las siguientes:

- a) Análisis y estudio de la evolución de la organización territorial del poder, y, en concreto, del Estado autonómico, realizando amplias referencias comparadas. En especial, estudio de los modelos federales comparados;
- b) Estudio del Parlamento, tanto desde el análisis del Derecho Parlamentario tradicional, como desde el análisis político-constitucional de esta Institución. Vinculados a los trabajos sobre el Parlamento, en los últimos años ha trabajado asimismo la representación política y, en general, la participación como principio definidor del Estado democrático. En los últimos años, estudia la evolución de la democracia y los retos que para sus instituciones y, muy en concreto, para el Parlamento implican las transformaciones sociales».

Estas líneas de investigación se han concretado en la participación y coordinación de proyectos competitivos nacionales e internacionales. Entre ellos, citamos solo los proyectos de investigación del Ministerio de Educación en los que figura como investigador principal: *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis* (2012), *Formas de participación*

política en los sistemas de gobierno multinivel y mejora de la calidad democrática (2015) y *Diseño constitucional y calidad democrática-DICOCODE* (2019), en el que tuve el honor de participar y que dio como fruto —entre otros— un espléndido libro, *Calidad democrática y Parlamento* (Fundación Manuel Giménez Abad, 2022).

Son innumerables los seminarios organizados por José Tudela en el seno de la Fundación Manuel Giménez Abad, a cuyas actividades luego me referiré, así como los libros que ha editado o coeditado y los artículos publicados. Aparte de destacar su condición de Director académico de la Escuela de Gobierno de la República de Uruguay y del Centro de Altos Estudios Parlamentarios del Parlamento, nos limitaremos a citar sus monografías, en orden cronológico inverso:

- *En defensa del Estado de Derecho*. Marcial Pons, 2025.
- *El Parlamento en tiempos críticos. Viejos y nuevos temas del Parlamento*. Marcial Pons (España) y Ubijus-Cámara de Diputados (México), 2020.
- *El fracasado éxito del Estado autonómico: una historia española*. Marcial Pons, 2016.
- *Derecho del turismo iberoamericano*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2013.
- *El Estado desconcertado y la necesidad federal*. Civitas, 2009.
- *El Parlamento necesario: Parlamento y democracia en el siglo XXI*. Congreso de los Diputados, 2008.
- *Derechos constitucionales y autonomía política*. Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 1994.

Además, coeditó con Mario Kölling *La reforma del Estado Autonómico Español y del Estado Federal Alemán* (Fundación Manuel Giménez Abad-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009; también en versión alemana, Thomson Reuters-Aranzadi 2009), y publicó en coautoría con Manuel Giménez Abad, *Derecho de las instituciones públicas aragonesas* (El Justicia de Aragón, 2001).

En los fríos datos de este currículum no se encierra la obra ni la actividad de Pepe Tudela.

Como buen letrado, le interesó la teoría y la práctica del Derecho Parlamentario. Miembro de la Asociación de Española de Letrados de Parlamentos (AELPA), colaboró activamente con la misma. Las XXV Jornadas de la Asociación tuvieron lugar en 2023 en el Palacio de la Aljafería, sede de las Cortes de Aragón, por ser coorganizadas con la Fundación Manuel Giménez Abad, con un título que encaja con las inquietudes de Pepe: «Reflexiones sobre el Parlamento hoy». Me invitó a participar para hablar de la centralidad del Parlamento: obviamente, empecé diciendo que era él quien tenía que actuar de ponente sobre el tema, pues me había basado en sus escritos para mi intervención.

Como académico, las dos líneas de investigación que presenta en su currículum universitario constituyeron sus preocupaciones, que a la vez son los fines fundamentales de la Fundación, denominada *de Estudios parlamentarios y del Estado Autonómico*. Señala su página web como tales fines contribuir a la investigación, conocimiento y difusión del Parlamento y del modelo de distribución territorial del poder que representa el Estado autonómico, que son a la vez los dos campos a los que Manuel Giménez Abad dedicó su vida profesional y política.

En el caso de Pepe, se desarrollan cronológicamente casi en orden inverso, pues recuerdo cuando me dijo —en una de esas conversaciones telefónicas que se sabía cómo empezaban pero no dónde acababan— que con el entonces último libro cerraba una etapa (de pensar el Estado autonómico y propugnar el federalismo) para centrarse en el Parlamento y en el estado actual de la democracia parlamentaria.

No cabe en estas páginas ni siquiera reseñar la actividad de Pepe como académico, y no sólo a través de la Fundación que impulsaba. Queda su obra escrita, queda su participación en foros diversos, entre ellos los Congresos anuales de la Asociación de Constitucionalistas de España (también esta Asociación celebró una edición en Zaragoza —en este caso en la Universidad pero coorganizado por la FMGA y con la colaboración de las Cortes de Aragón— en 2015 sobre la organización territorial del Estado) o en las concentraciones anuales en Miraflores de la Sierra de nuestros compañeros de la Autónoma de Madrid, con sus amigos Aragón y Solozábal al frente; quedan sus colaboraciones en el *Heraldo de Aragón*.

Quedan sus intervenciones orales en los múltiples seminarios que organizó y en que actuó como moderador, que la Fundación hace públicos para ilustración de todos. Su defensa activa del Estado de Derecho: en el último libro —que ha sido calificado por De Carreras como una joya, su testamento sin saberlo ni él ni nosotros—, como en otros anteriores disecciona defectos y expone enfermedades del sistema político e institucional, pero no tira la toalla y aporta soluciones. Siempre hemos coincidido en la relevancia del objeto de análisis y en la mayor parte de las conclusiones o soluciones a las que llega o que propone. Por ejemplo, concluimos en que casi ninguno de los problemas que afectan a nuestro sistema constitucional tienen su origen en carencias normativas sino en el comportamiento de los actores políticos que facilitan una determinada deriva del sistema.

En defensa del Estado de Derecho: no es casual que en noviembre de 2025 celebráramos la decimocuarta edición del debate anual sobre el Estado que organizan la Fundación Manuel Giménez Abad y la Fundación Konrad Adenauer dedicada a «(La defensa) del Estado de Derecho ante desafíos internos y externos», con ponencias sobre la situación en Estados Unidos y en la Unión Europea, así como sobre distintas instituciones de nuestro sistema constitucional.

Libro y jornadas son muestras de la preocupación que Pepe sentía por la situación del Estado de Derecho. Frente a ello, ese último libro denuncia y

reivindica: denuncia el deterioro progresivo de la estructura constitucional y reivindica frente a ello el mantenimiento del Estado de Derecho.

Y nos queda el recuerdo del Pepe conversador. La palabra *debates* está en muchas de las iniciativas que impulsó, como la citada reunión anual o la colección que dirigía en Marcial Pons, denominada *Debates constitucionales*.

Pero el debate, el diálogo, forma sobre todo parte de la persona de Pepe. Su visión poliédrica fruto de las infinitas jornadas que organizaba en el seno de la Fundación y su propio talante llevaban a que toda conversación con él fuera un disfrute y un aprendizaje. Hablar de lo divino y de lo humano, en persona o por teléfono, forma parte de los recuerdos de cada uno de nosotros. Diseccionar acontecimientos recientes que siempre interpretaba con una visión más amplia y más certera que la que podíamos tener; comentar el último partido del Real Madrid o la comida que compartíamos en un restaurante... todo eso nos falta, y nos duele recordarlo porque nos falta Pepe.

II. OBRA MAGNA Y LEGADO DE JOSÉ TUDELA: LA FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD. PLURALISMO Y MECENAZGO

Si José Tudela ha contribuido a la defensa del Estado de Derecho con sus escritos, podemos decir que sobre todo lo ha hecho con su obra magna, la Fundación Manuel Giménez Abad, que ha dirigido durante más de veinte años como Secretario General. Labor impagable, que con escasos medios la convirtió en foro de referencia para la Academia y los actores políticos, no sólo en España, sino también en América Latina. Siempre abierto a cualquier iniciativa en defensa de la democracia y del orden constitucional, la actividad de la Fundación se caracteriza por su elevada calidad científica, y su pluralidad —como digo— multiplica exponencialmente los medios con los que cuenta, económicos y humanos. La vida de Pepe es la historia de la Fundación, o al revés.

Manuel Giménez Larraz, copresidente de la Fundación, cuenta así el origen de la misma en el *Obituario* de Pepe publicado en Facebook:

«Unos meses después del asesinato de mi padre por ETA, [Pepe] me presentó una de esas ideas difusas que, sin embargo, brotan con claridad de la cabeza de las mentes más brillantes. Pepe deseaba crear, en su recuerdo, una Fundación de estudios jurídicos y políticos que se ubicara en el seno de las Cortes de Aragón y se imbuyera de los valores que mi padre siempre quiso trasladar a la vida pública. La Fundación nació tímida y dubitativa, pero con el mayor activo que cualquier organización puede tener: un grupo humano entregado a una idea compartida que la batuta de Pepe lideraba en la forma que él sólo sabía. La Fundación ha ido adquiriendo un éxito impensable para quien no le conociera. La huella de mi padre era, según él, el elemento indispensable para ir abriendo

las puertas que le permitieran a la Fundación prosperar. Pero, a medida que ésta se iba borrando por el fulgurante paso del tiempo, era la categoría personal, intelectual y jurídica de Pepe la que asumió esa complicada tarea. Su habilidad, su honestidad, el respeto que despertaba en los demás, ha conseguido preservar durante más de dos décadas el firme apoyo político de todos los grupos parlamentarios que tan importante ha sido para el crecimiento de la Fundación Manuel Giménez Abad en España y en el extranjero».

Tras la muerte de Giménez Abad —explica la Fundación—, todas las fuerzas políticas entendieron la necesidad de responder al desafío que representó su asesinato de la mejor manera con la que puede responder la democracia: desde la reivindicación de la libertad y el Parlamento como foro exclusivo para la resolución de cualquier controversia.

Constituida el 18 de abril de 2002, la Fundación para Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico «Manuel Giménez Abad», tuvo como fundadores a las Cortes de Aragón, el Ayuntamiento de Jaca, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja y la Caja de Ahorros de la Inmaculada. Integrada en la estructura de las Cortes de Aragón —de ahí que Pepe fuera su Secretario General a la vez que lo era de las Cortes, pero continuara después como letrado, por su propia condición personal— sus copresidentes son el Presidente de las Cortes y un representante de la familia, Manuel Giménez Larraz. En el Patronato se reúne un miembro de cada grupo parlamentario de las Cortes, como imagen de la idea pluralista que inspiró su creación. Un Comité Científico tiene como funciones garantizar el mejor cumplimiento de los fines de la Fundación, orientar al Patronato en las líneas de actuación a seguir y proponer al mismo la realización de actividades que puedan servir al cumplimiento de los fines fundacionales.

El artículo 3 de sus Estatutos describe como finalidad de la Fundación contribuir a la investigación, conocimiento y difusión de la institución parlamentaria y del modelo de distribución territorial del poder que representa el Estado autonómico. Este objeto es ampliado por la propia interpretación que le da la Fundación: «Entendiendo que ambas cuestiones son inescindibles de una reflexión amplia sobre la democracia y el Estado de derecho, se puede decir que es objeto de estudio por parte de la Fundación todo aquello que afecte a la democracia constitucional, con un especial interés en su evolución y adaptación al nuevo modelo social». Continúa explicando la forma de afrontar estos objetivos: «Pero si importantes son las materias en las que concentra su estudio, tanto o más es la forma de enfrentarse a las mismas, la metodología que rige sus actividades. En este sentido, destaca la doble apuesta irrenunciable por el rigor y el pluralismo. El rigor como exigencia académica necesaria para dotar a sus actividades de la mayor transcendencia y el pluralismo tanto como exigencia consecuente con su naturaleza parlamentaria como requisito imprescindible de ese rigor. Todo el quehacer de la Fundación es una reivindicación de los valores de libertad, igualdad y respeto a la libre convivencia y pluralismo ideológico, inherentes al Parlamento y a la democracia».

Puede parecer largo este *excursus* sobre la Fundación Manuel Giménez Abad, pero es que ésta y la vida de Pepe han estado estrechamente relacionadas en los últimos veinte años. Como afirma Luis Pomed (*Letras libres*), Pepe hizo y ha sido la FMGA, círculo de amigos que con el tiempo se extendió a todo el mundo universitario. Pepe ha sido el creador, el impulsor, el alma de la Fundación, en un recorrido que la ha situado como centro de referencia académica en España y en América Latina.

Una Fundación pequeña, con medios limitados, personales y económicos. Tan limitados que el personal puede contarse con los dedos de las manos: desde el principio, Elena Martín Espíldora, José Sánchez Medalón y Ana Carmen Espés Mallén, personal de las Cortes de Aragón, como también Dolores Llop Ribalta, interventora de las Cortes y de la Fundación. En Uruguay, punto de inicio de la presencia de la Fundación del otro lado del Océano, Pablo Sciarra.

Más tarde se incorporaron como investigadores Mario Kölling y Pablo Guerrero, colaboradores imprescindibles cuando la Fundación había crecido tanto en actividades.

La imaginación y la ambición difusora compensaba a veces la escasez de recursos. Pepe resume en su currículum abreviado universitario su actividad al frente de la Fundación de la forma siguiente: «Como Secretario de la Fundación Manuel Giménez Abad es responsable de todas sus colecciones editoriales (monografías; obras colectivas; estudios y de la Revista Cuadernos de la Fundación Manuel Giménez Abad). Asimismo, dirige la colección Debates Constitucionales, coeditada con Marcial Pons. En la misma condición desde 2002 ha organizado centenares de jornadas y seminarios, de los que hay completa relación en la página web: www.fundacionmgimenezabad.es».

Menos de diez líneas para condensar una actividad ingente —obra de Pepe como impulsor, sin perjuicio de que en ella encontremos participantes de todas las Universidades de España y muchas de América— que me voy a permitir condensar en un apretado resumen y unos cuantos datos recientes, los cuales no podrían nunca reflejar lo que la labor desarrollada por la Fundación en estos más de veinte años ha supuesto para la vida y el debate académicos españoles.

La Fundación centra sus actividades en las áreas de Democracia constitucional, Territorio y poder, Retos del Estado social, Iberoamérica y Estudios sobre terrorismo. En los años 2024 y 2025, objeto de la última memoria, la suma de actividades de estas áreas es de 85. El área joven —particular manifestación de la labor de mecenazgo a los que empiezan, muy cuidada por Pepe— en el mismo periodo desarrolla 9 actos. También como una oportunidad para los jóvenes debe citarse la Revista digital *Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional*, creada en 2021, que pretende dar a conocer anualmente las tesis doctorales defendidas, previamente expuestas en el Seminario de análogo nombre. La Escuela de Gobierno de Uruguay ha celebrado 10 eventos.

La actividad editorial de la Fundación se ha ido incrementando con el tiempo a partir de 2010. En el bienio señalado, son 15 las monografías publicadas, más 4 en la Colección *Debates Constitucionales* iniciada con Marcial Pons. La revista virtual *Cuadernos Manuel Giménez Abad* presenta artículos sobre temas de actualidad en materia de federalismo comparado, Estado autonómico, Parlamento, Iberoamérica y calidad democrática. Lo que comenzó presentándose como un boletín semestral sin pretensiones —que muchos apreciamos en lo que vale— ha alcanzado el número 30.

La Fundación colabora con otras publicaciones periódicas, desde la recién nacida digital *Escrutinio* a la prestigiosa *Teoría y Realidad Constitucional*, fruto del impulso de Óscar Alzaga hasta lo que es hoy, y de sus eficaces y acogedores colaboradores que han continuado su estela.

Una reflexión sobre la apertura a todos como característica de las actividades de la FMGA: a los jóvenes; a los investigadores; a los académicos más allá de escuelas, filias o fobias; al talento allí donde se encuentre; a todo aquel que pudiera aportar a un debate de actualidad. Nunca le agradeceré bastante la publicación en una nueva colección digital del espléndido trabajo fin de grado de un alumno mío (hoy Letrado de las Cortes Generales) sobre los Parlamentos autonómicos durante el Covid-19.

Las entidades con las que la Fundación ha colaborado, gracias al empuje inagotable de Pepe, abarcan de Parlamentos a Fundaciones, Universidades o Institutos y Observatorios a lo largo y ancho de España y América Latina. Especial mención merecen las relaciones continuadas, que dan lugar a cursos y jornadas periódicas: con el Congreso de los Diputados, además de los seminarios presenciales en los centros de formación de la AECID a que se aludirá, el Curso anual para asesores parlamentarios de distintos países, la última actividad en que participó Pepe Tudela; con la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III y el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED, las Jornadas Parlamentarias; con el mismo Centro y el Departamento de Derecho Político de la UNED, junto con otras entidades, las Jornadas de Derecho Parlamentario, últimamente celebradas en las Cortes de Castilla-La Mancha; con la Universidad Autónoma de Madrid, el curso de La Cristalera en Miraflores de la Sierra; ...

No puede dejar de subrayarse el carácter novedoso por el formato, y relevante por los invitados a participar, que presenta el Seminario anual organizado con la Fundación Konrad Adenauer bajo el título *Debates sobre el Estado*, que —después de Altea— recaló muchos años en el Monasterio de Piedra y celebró su última XIV edición en noviembre pasado en Calatayud. Un auténtico foro de pensamiento e intercambio en temas actuales, concentrado en largas sesiones intensas durante un día y medio de enclaustramiento y diálogo en torno a unas ponencias. Diálogo —dicen Ana Carmona y Alberto López

Basaguren en *El País*— entre el mundo académico, el político y el de los medios de comunicación, tarea tan poco desarrollada en España.

La Fundación concede también un *Premio Manuel Giménez Abad* a trabajos de investigación sobre democracia y descentralización política y territorial, que se encuentra en su 23.^a edición. Pepe llegó a sugerir suprimirlo hace algunos años, cuando apenas se presentaban trabajos. A instancias del Jurado, aceptó prorrogarlo un año más y rebrotaron las solicitudes, de modo que en 2025 se concedió el Premio *ex aequo* a un ayudante doctor, Juan Francisco Barroso Márquez, y a un ilustre catedrático, Manuel Medina Guerrero, por trabajos en cada una de las dos temáticas citadas, cuya publicación nos ha llegado en los últimos días, ya fallecido Pepe.

Para concluir esta apresurada relación, subrayar que una actividad tan intensa y rica como la de la Fundación no sería posible sin los numerosos convenios de colaboración suscritos con Parlamentos, Universidades y entidades varias. Aquí también es la personalidad de Pepe la que ha promovido y conseguido tan fructífera línea de actuación.

«Los constitucionalistas —dice Francesc de Carreras en *The Objective*, “En memoria de Pepe Tudela”— tenemos desde siempre como punto de referencia el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales radicado en Madrid, al lado del edificio del Senado. Pero también ha sido referencia, tanto o más importante, durante los casi últimos 25 años, la Fundación Giménez Abad. Y si esto ha sido así, se debe a quien la ha dirigido en todo este periodo: a Pepe Tudela».

Pepe Tudela puso a Zaragoza en el centro del mapa del debate académico y fue el mejor embajador de Aragón. Y todo ello, como ha puesto de relieve José María Castellá («In memoriam: José Tudela o la pasión por la defensa de la democracia constitucional», *El Mundo*), no siendo «un dato menor que todo esto lo haya impulsado Pepe desde fuera de la Universidad, superando obstáculos burocráticos, muros ideológicos y alguna espina injusta, y mostrando en todo momento, y sin ninguna ostentación, por la vía de los hechos, lo que es un universitario»: estudioso inagotable, autor prolífico, docente querido en la Universidad y en instituciones o programas impulsados por él.

Una nota personal: a Pepe no se le podía decir que no. Ya fuera para participar como ponente, escribir una colaboración en un libro o formar parte de un proyecto de investigación. Si el agobio de tareas pendientes te impedía aceptar inmediatamente, te llamaba con enfado real o fingido («yo no puedo enfadarme contigo nunca», me dijo en otra ocasión en que discrepaba de una opinión mía): aquí tienes que estar. De la conversación salía el tema que no se te había ocurrido podía ser tu aportación. Y si, en algún momento, por circunstancias personales no habías intervenido en una obra, te lo recordaba: qué pena que no estuvieras, porque ha salido muy bien.

Y otra nota más: en los agradecimientos del último libro que constituye su testamento, me cabe el honor de figurar junto con Juan José Solozábal,

Lorenzo Martín Retortillo, Francisco Balaguer, Javier García Roca, Alberto López Basaguren, Roberto Blanco Valdés, Fernando López Ramón y el autor del Prólogo Manuel Aragón (además de otros ya fallecidos), entre aquellos que cita —aun reconociendo que personificar es siempre injusto— acompañaron a la Fundación desde el principio: «apoyos desde el primer día, hoy amigos».

En el Palacio de la Aljafería celebramos los diez y veinte años de la creación de la Fundación. Allí acudimos todos los amigos y beneficiarios intelectuales de su ingente actividad. En la segunda conmemoración, se proyectó un vídeo en el que muchos, de ambos lados del Océano, expusimos lo que había representado la Fundación en esos veinte años. Esas imágenes deberían ser recuperadas y hechas públicas. En ellas se expresa nuestra admiración y respeto por la actividad de la Fundación y por su artífice fundamental, Pepe Tudela.

La excelencia de la Fundación y el alto nivel cualitativo y cuantitativo de sus actividades e iniciativas constituye el legado de Pepe Tudela. Tenemos la obligación moral de mantenerla así y no dejarla desfallecer.

III. VIAJERO INFATIGABLE Y COOPERANTE VOCACIONAL

Como todos sus amigos conocen y subrayan, Pepe era en lo personal un viajero infatigable. Sus viajes con Pilar² a los países más lejanos y exóticos así lo atestiguan, con su forma peculiar de desplazamiento, pues él no conducía pero recorría los distintos lugares con conductor local. Recuerdo habernos encontrado tras uno de sus viajes para un evento profesional en algún país de Centroamérica, al que habían llegado cambiando de vehículo y conductor en cada frontera.

Fruto de esta otra pasión de Pepe es su libro —prologado por Juan Manuel Bonet— *Viaje a Irán. Los azulejos negros del desierto*, una muestra de su manera de vivir —y fotografiar— otros lugares.

La vertiente profesional de esta pasión viajera es la cooperación parlamentaria, que también constituye una pasión compartida. Cooperar es enriquecerse juntos sin paternalismos, es disfrutar aprendiendo y formando, es compartir. No es ir a dar una charla, es seguir conversando con los participantes después, atender consultas, sentarse en una misma mesa a comer o a cenar por mucho *jet lag* que tengas, es incluso disfrutar todos juntos de ratos de ocio. Y esto es una vocación que algunos pueden no entender correctamente o malinterpretar.

² En otro sentido, la vida como viaje se refleja en la dedicatoria de sus libros *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*: «Por el viaje, a Pilar», y antes *El fracasado éxito del Estado autonómico: una historia española*: «Para Pilar, por los caminos por recorrer».

La actividad de la Fundación Manuel Giménez Abad en América Latina ha sido un modelo ejemplar de cooperación parlamentaria. No otra cosa representa la Escuela de Gobierno creada en Uruguay —que intentamos replicar en otros países—, como también otras muchas iniciativas.

Así, a bote pronto y sin pensarlo mucho, recuerdo haber estado con Pepe —bien enviada por la Fundación, bien por el Congreso de los Diputados— en México, Tegucigalpa, San José de Costa Rica, por supuesto Montevideo... La última vez en 2023 en Panamá en el Parlatino, acompañado de Mario Kölling y de Pablo Guerrero, con un proyecto de Interpares, entidad de cooperación interparlamentaria de la Comisión Europea. También estuve con Dolores Llop en Quito en una actividad organizada por la Fundación. Y cómo no recordar el intento de secuestro de Pepe en México (en la explanada de la Basílica de Ntra. Sra. de Guadalupe en la Villa) al día siguiente de haber cenado todos juntos —con la diputada Teresa Cunillera, por ejemplo, o con Beatriz Alcocer, nuestra responsable de Cooperación Parlamentaria—, antes de que nosotras retornáramos a España. O, en un plano de menor peligro, aquella sesión en Tegucigalpa, en una sala a escasos metros de cuya puerta tenía lugar una indignada y vociferante manifestación, apenas separada por un triple cordón de cuerpos distintos de policía.

De hecho, el origen de mi amistad con Pepe se halla en la cooperación parlamentaria. En 2005, tras haber renunciado dos expertos de un proyecto de cooperación de la Unión Europea con el Parlamento de Uruguay por haber accedido a sendos altos cargos, los destinatarios solicitaron que sus reemplazantes procedieran de la Administración Parlamentaria. Manuel Alba, entonces Secretario General del Congreso de los Diputados, nos envió a Pepe y a mí —recientes exsecretarios generales de nuestra respectiva Cámara— para ocuparnos de dos de las cuatro áreas de las que constaba el proyecto. Yo había coincidido con él antes, sin duda, pero allí empecé a conocerle. Y de esta misión surgió el germen de la futura Escuela de Gobierno del Parlamento uruguayo, una de sus obras más queridas y cuidadas. Entre otras cosas, allí conocimos a Pablo Sciarra, elemento personal fundamental para su puesta en marcha.

De allí surgieron también, más tarde, las relaciones de Aragón con Uruguay, al situarse en La Puebla de Albortón (Zaragoza) los orígenes de su héroe nacional José Gervasio Artigas, en el solar de cuya casa familiar se construyó la Plaza de la Integración. Financiada por el Estado uruguayo e inaugurada en 2015 por el expresidente José Mujica Láinez, es objeto de peregrinaje anual por parlamentarios de aquel país.

Allí donde iba Pepe dejaba amigos y seguidores. Jean Paul Vargas, por ejemplo, con el que hemos colaborado en Costa Rica o El Salvador, o en los Seminarios en los Centros de Formación de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (situados en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia; Antigua Guatemala, Montevideo y Cartagena de Indias) organizados por el Congreso con la colaboración de la Fundación, que envía un ponente de América Latina.

Podemos citar igualmente a los Secretarios Generales de distintos Parlamentos, asimismo amigos entrañables desolados por la muerte de Pepe, como Luis Rojas en Chile o José Ramón Montero en Uruguay. O a diputados españoles, como la citada Teresa Cunillera o Carlos Aragonés, asiduo de múltiples actividades de la Fundación. Y obviamente, a los sucesivos Directores de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados, que tuvieron ocasión de estrechar la colaboración entre las dos instituciones, Fundación y Congreso: Francisco Martínez, Jorge Villarino, Fernando Galindo.

También en Zaragoza nos hemos ocupado de temas latinoamericanos. Tuve ocasión de participar en una jornada sobre el fallido primer proceso constituyente de Chile, junto a primeros espadas del constitucionalismo chileno.

Es significativo que el último acto de Pepe, la misma mañana del día de su fallecimiento —un sábado—, fuera una sesión de trabajo con los participantes en el 21.º Curso para asesores parlamentarios, curso dirigido a participantes de Parlamentos de América Latina, del norte de África, países candidatos a la Unión Europea y otros de especial relación que anualmente organiza el Congreso de los Diputados, a partir de la 6.ª edición en 2009 (tras la firma de un convenio) con la colaboración de la FMGA y las Cortes de Aragón. La intervención de Pepe versó sobre «Parlamento y autonomía política. El papel del Parlamento en el Estado autonómico».

Estando las Cortes disueltas —era el día anterior a las elecciones—, solo el cierre de la cafetería impidió que comiera, como otros años, con los asesores venidos de veintiséis Parlamentos.

Que esta fuera su última actividad, un día no laborable además —la sesión en las Cortes se celebraba siempre en sábado o domingo—, no deja de ser un símbolo de su faceta cooperante, de su afán divulgador y del compromiso de Pepe con los Parlamentos en plural y con su querida América Latina.

IV. PEPE EN EL RECUERDO. RECONOCIMIENTOS Y AÑORANZAS

La repentina muerte de Pepe el pasado 7 de febrero desencadenó un alud de mensajes y llamadas telefónicas entre sus desolados amigos. Desolación que subyace también en los múltiples *reconocimientos* y *obituarios* pronunciados o publicados.

Entre los primeros, el de la Mesa saliente de las propias Cortes de Aragón en las que se encuadra la Fundación, que destaca cómo bajo su dirección e impulso aquélla ha logrado consolidarse como uno de los centros de estudios de referencia sobre el Parlamento y el modelo de distribución territorial en España e Iberoamérica, defendiendo los valores de libertad, igualdad y respeto a la libre convivencia y pluralismo ideológico; el del Patronato de la Fundación, que subraya que la consolidación de ésta como centro de estudios constitucionales referente en el ámbito nacional e internacional ha sido

posible exclusivamente gracias al esfuerzo infatigable, a la implicación personal y a la bonhomía de quien fuera su especial valedor.

Desde Sus Majestades los Reyes hasta Presidentes de Parlamentos o de foros internacionales, Universidades y profesores de numerosos países europeos y americanos, directores de Fundaciones e Institutos, todos han querido hacer llegar a la FMGA sus mensajes de condolencias por la desaparición de José Tudela. Especial mención merece la emotiva intervención —previa a la sesión de la Comisión Permanente del Parlamento de Uruguay el 18 de febrero de 2026— de la diputada Ana Olivera en su homenaje, como figura clave de la Fundación Manuel Giménez Abad y gran amigo del Parlamento uruguayo, recordando su papel en la cooperación con Uruguay y en la creación de la Escuela de Gobierno del Parlamento.

En España, a la espera del que podamos celebrar todos juntos en Zaragoza, se han dedicado a la memoria de José Tudela actos ya organizados, o se ha expresado en ellos el reconocimiento a su persona. Así en la inauguración por Fernando Galindo, Secretario General de la Cámara, de la Jornada celebrada por la AELPA en el Congreso el 6 de marzo de 2026, o en el XXIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Murcia los días 12 y 13 de marzo, por el Presidente de la ACE, Angel Rodríguez-Vergara, reconocimiento rubricado por un emocionado aplauso.

Entre los *testimonios escritos* de pesar por la muerte de Pepe, el primero que debemos citar es el Manuel Giménez Larraz, copresidente de la FMGA, para quien era «mucho más que el Secretario General de la Fundación. Pepe era un amigo, un gran amigo con el que he compartido planes, confidencias, reflexiones, miedos y anhelos. Algunas de las decisiones más importantes de mi vida, aunque él no lo supiera, las he tomado después de escucharle a él también. Pepe ha formado siempre parte de mi vida». Describe con claridad lo que significa su pérdida: «A los 25 años del asesinato de mi padre, la Fundación pierde un referente insustituible. Pilar pierde un marido con el que envejecer. Aragón y el mundo jurídico pierden una de sus mentes más brillantes. Y yo pierdo a un admirado y querido amigo al que jamás podré olvidar».

Otros calificativos ligados a la figura de Pepe en el ámbito profesional: un hombre moderado (A. Ramírez Nardiz, *El Universal*, Colombia) con la amistad y la forma de ser abierta y tolerante como característica, cuya calidad profesional hace calificarle de jurista de Estado (J. Villarino, *Demócrata*), defensor de la democracia constitucional preocupado por su erosión (J. M.^a Castellá), que escribía desde la serenidad y el sosiego, el único lugar desde donde pensar (J. M.^a Rueda, *Heraldo de Aragón*); incansable luchador por la convivencia democrática (A. Carmona y A. López Basaguren). Su dirección de la FMGA, dice Juanjo Solozábal (*El Imparcial*), desde Zaragoza pero para toda España, es «una obra bien hecha, de una aportación absolutamente relevante, llevada a cabo con independencia y una elevada exigencia académica».

También lloran su pérdida los constitucionalistas más jóvenes, «a los que siempre guardaba especial cariño y atención», «persona de encuentro entre

diferentes generaciones y sensibilidades jurídicas» (G. Moreno, *Hoy*), «mecenas del pensamiento democrático», en quien se produjo una simbiosis con la FMGA, encarnando él los valores para los que esta nació y cuyo patrocinio «extendió para estimular a los más jóvenes, poniendo a su servicio la Fundación como plataforma para impulsar su despegue» (G. Teruel y D. Fernández Cañueto, *Hay Derecho*).

Junto al pesar, el carácter irreparable de la pérdida de Pepe permea muchos de los reconocimientos y homenajes. La palabra «irreemplazable» se repite con frecuencia, su huella imborrable, el vacío humano e intelectual que deja (A. Carmona y A. López Basaguren). No podemos perdonarle, concluye su amigo Luis Pomed, que se haya ido tan de improviso y que nos haya dejado tan solos.

Por supuesto que Pepe es irreemplazable. Abogamos no obstante por que, sin pretender ocupar su lugar, alguien tome su antorcha y continúe el recorrido que él inició y consolidó. Tal es la deuda que tenemos contraída con la memoria de Pepe.

V. LA HUMANIDAD DE PEPE COMO CONCLUSIÓN

Todos los reconocimientos destacan la humanidad de Pepe. Una buena persona, en el buen sentido de la palabra bueno. Poseedor de una bonhomía enorme (destacada en el mensaje hecho público por el Patronato de la FMGA tras su fallecimiento), que con su presencia abrazaba. Vividor intenso de la vida (J. M.^a Castellá) o, en otras palabras, amante de la vida, un hombre amable y siempre sonriente, un estudioso que nunca aspiró a la genialidad sino a ese humilde aprendizaje que únicamente está al alcance de los más sabios, un curioso impenitente (L. Pomed). Una persona muy querida y singular, un personaje único, excepcional; simpático, cordial, divertido (F. de Carreras), cuya principal virtud en el ámbito laboral era seguramente su duende: caía bien (P. Guerrero, *Heraldo de Aragón*). Como señalan Ana Carmona y Alberto López Basaguren, «Pepe unía a su inagotable capacidad emprendedora una condición humana que le permitía congrega a personas de un amplísimo espectro, sin exclusiones, huyendo del sectarismo y aunando esfuerzos».

Con sus defectos, claro. Y sus furias contenidas o desatadas casi siempre relacionadas con su Real Madrid o con algún acontecimiento político reciente.

Se recuerda con frecuencia el entorno familiar de Pepe, al que no hemos hecho todavía alusión, los antecedentes familiares que concuerdan con su inquietud intelectual. Así, J. A. Zorzalejos (*El Confidencial*): Pepe «era un intelectual de cuerpo entero forjado, además, en una familia de estirpe humanística. Su abuelo, José Tudela de la Orden, fue director de la Biblioteca Nacional durante la guerra civil y él negoció la adquisición del archivo de su antecesor en 2021 por la entidad que dispone de sus más de mil documentos de interés histórico, literario y político».

Puedo atestiguar la satisfacción y el orgullo de Pepe por haber podido así compartir el legado de su abuelo de mismo nombre. «Pepe cumplió con la tarea de heredar el mérito» —afirma Víctor J. Vázquez (*Diario de Sevilla*)—; «Pepe Tudela vuelve a la Mesta, escribió Ortega y Gasset de su abuelo. Qué manera de ennoblecer el nombre, de honrar a su país, ha tenido su nieto».

Bibliófilo empedernido, como subrayan quienes le conocieron bien. El mismo Víctor Vázquez lo ha calificado de «detective literario entregado a la búsqueda del incunable», cuyas «hazañas bibliográficas nos hacían verle como un héroe intrépido de una novela de Bolaño».

Cerraré estas páginas como empecé, con una nota personal. La última vez que vi a Pepe Tudela, en diciembre de 2025 —la penúltima fue en noviembre, creo, en Calatayud en el debate anual sobre el Estado coorganizado con la Fundación Konrad Adenauer— fue con ocasión de la presentación de su último libro en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. A la salida de la cena que compartimos los intervinientes (Manuel Aragón, Juanjo Solozábal, Ignacio Astarloa y yo misma) a invitación del Presidente de la Real Academia y del Instituto de España, Luis Cazorla, en presencia de Pepe le pregunté a Juanjo, otro amigo suyo de siempre, si la Revista de *Estudios Políticos* incluía recensiones, para remitirle lo que había sido mi comentario en el acto, y en efecto así lo hice. Espero se haga público, como simultáneo homenaje, a la par que estas líneas.

Por la mañana, recibí el siguiente —y último— mensaje de Pepe: «Hola, Piedad. Muchas gracias por todo. Al final, son ya muchos años de amistad...».

Te añoramos, Pepe. Cuídanos desde arriba.

II

ESTUDIOS ARTICLES



Las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias: el frustrado intento en materia de inmigración en favor de Cataluña

Organic laws on the transfer and delegation of Powers: the failed attempt in immigration matters in favour of Catalonia

Fernando Luque Regueiro
Letrado de la Comunidad de Madrid
Cruz Distinguida (1.ª Clase) de la
Orden de San Raimundo de Peñafort

Fecha de recepción: 21/01/2026

Fecha de aceptación: 10/04/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. CONSIDERACIONES PREVIAS.—II. LA GÉNESIS DEL ARTÍCULO 150.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SUS LÍMITES OBJETIVOS.—III. LAS LEYES ORGÁNICAS DE TRANSFERENCIA O DELEGACIÓN, ¿CATEGORÍAS DISTINTAS?—IV. ¿INSTRUMENTOS DE HOMOGENEIZACIÓN COMPETENCIAL?—V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE DELEGACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA (PLO).—5.1. Ley orgánica de delegación de único destinatario.—5.2. Inconstitucionalidad de la PLO por delegar facultades indisponibles por el Estado en materia de extranjería e inmigración, seguridad pública y relaciones internacionales.—5.2.1. Extranjería e inmigración.—5.2.2. Seguridad pública.—5.2.3. Relaciones internacionales.—5.3. Indevida delegación de competencias normativas.—5.4. Infracción del principio de territorialidad.—5.5. El supuesto específico de la gestión colectiva de las contrataciones en origen.—5.6. Ausencia de medios de control estatal.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La malograda proposición de ley orgánica de delegación de competencias en materia de inmigración, a la Comunidad Autónoma de Cataluña, sugiere revisar el análisis del artículo 150.2 de la Constitución Española. Entreveremos las principales aristas de dicho precepto, confuso desde su gestación misma, que estuvo indudablemente marcada por

las necesidades de consenso imbricadas en el proceso constituyente. Ello puede explicar la división doctrinal que apunta hacia distintas interpretaciones, no sólo sobre sus límites objetivos, sino sobre la propia distinción, como categorías diferenciadas, entre leyes orgánicas de delegación y leyes orgánicas de transferencias. Cuestionaremos también si en el momento actual pueden constituirse en cauces propiciatorios de asimetría competencial, o han de tender a su homogeneización. Una vez expuestas estas bases, procederemos al contraste constitucional de la referida proposición, pudiendo atestiguar diferentes vulneraciones que trataremos de motivar desde distintas ópticas.

PALABRAS CLAVE: ley orgánica de delegación de competencias, homogeneización competencial, inmigración, extranjería, relaciones internacionales, principio de territorialidad, control del Estado.

ABSTRACT

The ill-fated proposal for an organic law to delegate powers in immigration matters to the Autonomous Community of Catalonia suggests reviewing the analysis of article 150.2 of the Spanish Constitution. We will glimpse the main edges of said precept, confusing since its very gestation, which was undoubtedly marked by the needs for consensus embedded in the constituent process. This may explain the doctrinal division that points towards different interpretations, not only about its objective limits, but about the distinction itself, as differentiated categories, between organic laws of delegation and organic laws of transfers. We will also question whether at the current time they can become channels for asymmetry of competence, or whether they should tend towards homogenization. Once these bases have been explained, we will proceed to the constitutional contrast of the aforementioned proposition, being able to witness different violations that we will try to motivate from different perspectives.

KEYWORDS: Organic law on the delegation of powers, homogenization of powers, immigration, foreigners, international relations, principle of territoriality, control of the State.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

El 4 de marzo de 2025 tuvo entrada en el registro general del Congreso de los Diputados una proposición de ley orgánica de delegación de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en materia de inmigración, firmada conjuntamente por los grupos parlamentarios Socialista y *Junts per Catalunya*¹. El 23 de septiembre del mismo año se rechazó su toma en consideración por 177 votos en contra² y 173 a favor.

¹ Según diversos medios de prensa, se trataba de una de las medidas comprometidas por el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno, junto a la promesa de ley de amnistía y otras, para lograr el apoyo de dicho grupo parlamentario en su investidura, producida finalmente el 16 de noviembre de 2023.

² Los votos en contra fueron formulados por los diputados del Partido Popular, Vox, Unión del Pueblo Navarro, Podemos y dos diputados del Grupo SUMAR.

Tal iniciativa legislativa hizo que recobrara protagonismo el artículo 150.2 de la Constitución Española, precepto en desuso desde hace años que contempla unas tipologías legales de contornos muy difusos y cuya literalidad no puede sugerir menos certezas. La torva proposición desde un punto de vista político reabrió el debate jurídico sobre su funcionalidad y sus límites.

No podemos desconocer la trascendencia socio-política de estas cuestiones, pues, como apuntara Álvarez Conde (Álvarez, 1990a, p. 653), «las competencias determinan el *quantum* de poder político que se atribuye a una Comunidad Autónoma».

Por todo ello nos parece oportuno retomar su estudio, rememorando las distintas voces doctrinales sobre este precepto constitucional para confrontar si la referida proposición de ley orgánica se acomodaba a su marco propio o, por el contrario, desbordaba los límites a los que debía ceñirse.

Conviene esbozar, a modo de pórtico, los tres procedimientos constitucionalmente previstos para la atribución de competencias o facultades a las Comunidades Autónomas, aun sabiendo que es un terreno bien hollado. La primera es la vía estatutaria, a través, por tanto, de los propios Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma (art. 147.2.d de la CE) o de sus sucesivas modificaciones (art. 148.2 de la CE). Debiera ser el cauce principal³ en la medida en que arrostra la acción unilateral de las Cortes Generales, ya que su modificación necesariamente parte de la iniciativa autonómica, en garantía de su perdurabilidad.

El segundo instrumento de atribución de competencias —extraestatutario— viene dado por las leyes marco (art. 150.1 de la CE). Sirven para atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en materias de competencia estatal y en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley marco. Se configura como el instrumento idóneo para la transferencia de competencias normativas bajo las coordinadas previamente estipuladas (control *ex ante*), aunque también deban establecer una modalidad de supervisión *ex post* de las Cortes Generales sobre las normas legislativas que se fueran a dictar, sin perjuicio de la competencia de los tribunales.

La tercera de las vías —también extraestatutaria— viene constituida por las leyes orgánicas de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la CE. En este momento nos limitaremos a señalar lo único evidente del precepto, y es que tales leyes deben ir acompañadas de la correspondiente transferencia de medios financieros y que han de establecer las formas de control que se reserve el Estado. Todo lo demás son incertidumbres y grises borrosos que dificultan desentrañar lo que esconde su bordadura.

³ Gil-Robles y Gil-Delgado y Marín Riaño (1981, pp. 175 y 176).

II. LA GÉNESIS DEL ARTÍCULO 150.2 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SUS LÍMITES OBJETIVOS

Para intentar descifrar el casi insondable artículo 150.2 de la CE debemos remontarnos a sus bases seminales en el seno del proceso constituyente. Como advierten Aja Fernández y Tornos Más (Aja y Tornos, 1993, p. 185), «la elaboración de este precepto fue ya en sí misma conflictiva, y los ponentes constitucionales aceptaron seguramente un texto confuso en aras del consenso y con la esperanza de imponer posteriormente su propia concepción del significado del artículo que aprobaban».

Los referidos autores nos anuncian dos posibles interpretaciones. De un lado, la que sostiene que se trata de un remedio para contrarrestar los efectos no deseables de la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE⁴, sobre la base de que los territorios que accedieron a la autonomía por la denominada vía lenta del artículo 143 de la CE contarían inicialmente con un techo competencial muy limitado y menor del que se arrojaron primariamente las Comunidades Autónomas que se constituyeron por la vía rápida del artículo 151 de la CE, de modo que las primeras quedaban vaciadas de determinadas competencias que pasarían al Estado *por mor* del precitado artículo 149.3 de la CE. El artículo 150.2 actuaría, por tanto, como el instrumento adecuado para adquirir ulteriormente el mismo nivel competencial ya asumido por el resto.

Desde esta primera perspectiva, el artículo 150.2 estaría concebido exclusivamente para que las Comunidades Autónomas recibieran el máximo competencial derivado de la cláusula residual indicada, más no para alcanzar alguna o algunas de las competencias referidas en el artículo 149.1 de la CE por ser propias y exclusivas del Estado. Los precitados autores señalan que esta interpretación podría tener su basamento en el artículo 18 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, de la República Española⁵, de redacción muy similar y que le había servido de inspiración⁶.

⁴ «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado».

⁵ El artículo 18 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, de la República Española, disponía lo siguiente: «Todas las materias que no estén explícitamente reconocidas en su Estatuto a la región autonómica se reputarán propias de la competencia del Estado; pero éste podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de la Ley». Recuérdese que dicho texto constitucional establecía un sistema de doble lista, que distinguía las competencias exclusivas del Estado (art. 14) de aquellas cuya legislación correspondía al Estado, sobre las que las regiones autónomas sólo podían asumir competencias ejecutivas (art. 15). El artículo 16 señalaba las competencias exclusivas —sin especificación explícita— que podían corresponder a las regiones autónomas, siempre que no estuvieran recogidas en los artículos precedentes («en las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores, podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes»). Se finalizaba esta distribución de competencias con la cláusula residual ya transcrita del artículo 18, acotando que serían éstas y no otras las transmisibles a las regiones autónomas.

⁶ Puede precisarse que ni la Constitución de la República italiana, de 21 de diciembre de 1947, ni la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1951, contemplaban un

Siendo cierto que el artículo 137⁷ del anteproyecto de Constitución suponía, efectivamente, un trasunto literal del precepto de la Constitución republicana, tal correspondencia desaparece en el definitivo artículo 149.1 donde se suprime el inciso con el que concluían aquellos dos preceptos, destruyendo así esa vinculación directa entre las competencias residuales y las leyes de transferencia o delegación.

En cualquier caso, no cabe negar que las principales leyes orgánicas de trasferencias dictadas se condujeron hacia la finalidad expresada, que, por lo demás, fue confirmada también por la STC 17/1990, de 7 de febrero⁸. Recuérdese que en su antecedente 7 se volcaba la defensa esgrimida por el Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, según la cual «el sentido de la técnica del artículo 150.2 es genéricamente la de operar como una fórmula correctora de los efectos acumulativos de competencias en favor del Estado que puede producir la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE», sentir que fue refrendado por la propia sentencia (FJ 2), aseverando que las competencias trasladadas por la ley orgánica de transferencias en el supuesto allí enjuiciado —en materia de aguas—, se correspondían con las atribuidas al Estado en virtud de la referida cláusula, manteniéndose incólumes las competencias exclusivas estatales del artículo 149.1 en dicha materia⁹.

Una segunda postura propugna que el artículo 150.2 de la CE se configura como una técnica extraestatutaria que serviría para romper el techo máximo de asunción competencial autonómico acotado, al menos en princi-

mecanismo parecido, al estar tasadas y decididamente repartidas las materias sobre las que ostentaban funciones legislativas y administrativas las regiones (arts. 117 y 118), o las funciones atribuidas a los estados federados alemanes (arts. 83 y ss.), respectivamente.

⁷ «La regulación y administración de las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución, podrá corresponder a los Territorios Autónomos en virtud de sus respectivos Estatutos. Las materias no asumidas expresamente en los respectivos Estatutos por el Territorio Autónomo se entenderán, en todo caso, como de competencia propia del Estado, pero este podrá distribuir o transmitir las facultades por medio de una ley».

⁸ Se trata del recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Canarias 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas. El Antecedente 2 de la citada sentencia resume los fundamentos del recurso, y en lo que aquí interesa, conviene recordar el cuestionamiento de la constitucionalidad de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias para Canarias (en adelante, LOTRACA) —en cuanto actuaba como título competencial legitimador de la ley recurrida—. Así, se aducían diversas razones en las que fundar su inconstitucionalidad: se hacía alusión a «un uso excesivo e incorrecto» del artículo 150.1 y 2 de la CE, ya que ninguno de ellos «admiten transferencias masivas de competencias como la llevada a cabo por la LOTRACA». Se consideraba, por el contrario, que esas transferencias tienen que estar justificadas siempre en razones específicas y «llevarse a término de forma concreta y tasada» so pena de alterar «el propio reparto constitucional de competencias». Finalmente, aun reconociéndose determinadas diferencias entre Comunidades Autónomas que son constitucionalmente aceptables «no hay ninguna justificación posible para utilizar leyes generales de transferencia en favor de unas Comunidades Autónomas y no de otras».

⁹ «Quiere decirse, pues, que el Estado ha transferido a la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante la correspondiente Ley Orgánica, una competencia que, siendo de titularidad estatal, por su propia naturaleza ninguna duda plantea en su efectiva transferencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución» (FJ 2).

pio, por el listado del artículo 149.1 de la CE¹⁰. Se legitimaría así un proceso autonómico con cierta dinamicidad, en el entendimiento de que la Constitución, en realidad, fijaba un modelo inicial que admite avanzar hacia un modelo distinto, «más autonomista».

Ambas posiciones no son necesariamente excluyentes sino complementarias, a nuestro entender, pudiendo instrumentarse el artículo 150.2 de manera secuencial; en un primer momento histórico para eludir los efectos desdeñables de la cláusula residual, y en otro ulterior, como vehículo descentralizador dentro del ámbito competencial y material del artículo 149.1 de la CE.

La segunda de las tesis aludidas se podía desdoblar, a su vez, en dos teorías de distinto alcance, como apuntan Rodríguez de Santiago y Velasco Cabañero (Rodríguez y Velasco, 1999, p. 98). La primera postularía que, a través del artículo 150.2, sólo sería posible el traslado de aquellas competencias enumeradas en el artículo 149.1 que expresamente admiten la participación de las Comunidades Autónomas —en las que se reconoce explícitamente su participación legislativa, dentro de las bases estatales, o competencias puramente ejecutivas—, quedando excluidas, por tanto, todas aquellas en las que este precepto es taxativo, sin prevención de intervención autonómica ninguna¹¹. Parece responder a la celeberrima clasificación doctrinal que diferencia entre competencias exclusivas absolutas y competencias exclusivas relativas o limitadas. Como ya dijimos en otra sede (Luque, 2003, p. 698), la aparente simplicidad del sistema de distribución competencial de doble lista configurado en la Constitución «se diluye por la presencia de una serie de correctores», uno de los cuales viene dado por las limitaciones ínsitas en el propio artículo 149.1, canalizadas mediante fórmulas reductoras de las competencias estatales a través de locuciones preposicionales como «sin perjuicio» o conceptos del estilo «condiciones básicas», «legislación básica» o «normas básicas», lo que hace ostensible que determinadas materias no son verdaderamente exclusivas del Estado.

En este mismo sentido, se advertiría sobre la «heterogeneidad»¹² de las competencias estatales, considerando que podían reducirse a «tres bloques distintos»¹³: las referidas a materias en las que no se expresa ningún elemento limitador, atribuidas en su totalidad al Estado, que podrían denominarse exclusivas plenas. Otras en las que se atribuye indefectiblemente al Estado un sector de determinada materia, pero desagregándose algún sector atribuible a las Comunidades Autónomas. Y aquellas en las que el Estado se reserva

¹⁰ Aja Fernández y Tornos Más (1993, p. 186): «Esta posibilidad de ir más allá, de elevar el techo de la Autonomía, es lo que motivó los temores de ciertos sectores políticos en el proceso constituyente y lo que provocó, por el contrario, la defensa y la aceptación del precepto por las minorías nacionalistas».

¹¹ Como podrían ser las materias «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (art. 149.1.3.ª), «Relaciones internacionales» (art. 149.1.4.ª), o «Defensa y Fuerzas Armadas» (art. 149.1.5.ª).

¹² Álvarez Conde (1999b, p. 617).

¹³ Cazorla Prieto, Arnaldo Alcubilla y Román García (2000, p. 313).

alguna de las facultades o potestades constitutivas del contenido de la competencia sobre una determinada materia. A estas dos últimas se las denominaron competencias exclusivas limitadas.

Una segunda línea teórica, más descentralizadora, apostaría por ampliar el ámbito de lo trasladable, abarcando todo aquello del artículo 149.1 que no constituya el «núcleo de la soberanía», concepto jurídico indeterminado que se erige en el principal nudo gordiano del precepto constitucional analizado. Para jalonar esta interpretación se acude al debate parlamentario, en el que se plantearon dos modelos. El defendido en enmienda verbal por el entonces representante del Partido Nacionalista Vasco¹⁴, según el cual las leyes orgánicas de transferencia —no se aludía a las de delegación— debían servir para el restablecimiento pleno de los derechos históricos, más allá, por tanto, del marco estricto del artículo 149.1 CE. Aun así, se enumeraban expresamente determinadas materias que no eran trasladables en ningún caso por el Estado a través del artículo 150.2, porque se consideraba que constituían el suelo con el que «se pretendía reflejar lo que es realmente esencial al Estado y lo que en ningún caso es objeto de transferencia».

En este mismo sentido, observamos que la enmienda número 657, presentada por el mismo Partido Nacionalista Vasco al anteproyecto de Constitución, en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas¹⁵, proponía un sistema delimitador de competencias parcialmente distinto del que finalmente fue aprobado, y a su socaire, se explicitaban determinadas materias sobre las que el Estado tenía competencia exclusiva —bien es cierto que con un ámbito más reducido que el propuesto en el anteproyecto¹⁶—, lo que, en cualquier caso, testimoniaba un reconocimiento expreso de una reserva indisponible del Estado¹⁷.

El segundo modelo respondió a la enmienda del representante de la Unión de Centro Democrático¹⁸, que preconizaba la supresión del listado cerrado de competencias indisponibles por ley orgánica de transferencias que proponía el Partido Nacionalista Vasco, para sustituirlo por una solución más difusa e incierta, reflejada finalmente en el precepto, como aquellas «facultades» que «por su propia naturaleza» no «sean susceptibles de transferencia o delegación».

García de Enterría y Fernández Rodríguez (García y Fernández, 1995, p. 327) ofrecen una tesis que parte de negar la existencia de materias «súper exclusivas», en la medida en que todas, en principio, son susceptibles de abrir-

¹⁴ Enmienda *in voce* defendida por don Xabier Arzálluz Antia.

¹⁵ Informe de la Ponencia, que se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 82, de 17 de abril de 1978. Consultada en <https://app.congreso.es/consti/constitucion/elaboracion/index.htm> (264 y 265).

¹⁶ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978.

¹⁷ Lo que en el momento presente llama poderosamente la atención a la luz de las constantes inactivas independentistas de ciertos partidos políticos.

¹⁸ Enmienda también defendida *in voce* por don José Pedro Pérez Llorca.

se a la intervención autonómica en lo referente a las «facultades» de gestión, que no así a su titularidad y responsabilidad última, que consideran radicalmente intocables, en sentido análogo a lo que instilaba el artículo 139.1¹⁹ del anteproyecto de Constitución ya citado. Repárese, en efecto, que, aunque finalmente fuera rechazado, este proyectado precepto prevenía la posibilidad de autorizar, por ley, la asunción de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se derivaran de las competencias exclusivas del Estado, sin excepción ninguna.

Apuntan estos autores que la forma de distribución competencial propuesta no es extraña en los sistemas federales y regionales, incluso respecto de las titularidades más vinculadas a la soberanía estatal —como relaciones internacionales o defensa—. Concluyen, por tanto, que no hay materias *per se* indelegables, sino más bien lo contrario, todas permiten, en principio, la señalada colaboración autonómica. Esas posibilidades colaborativas son abiertas e indeterminadas, aunque habrá de escrutarse con fruición la «naturaleza» de la medida de colaboración que se disponga concretamente, en cuanto será ésta la que indique en cada caso si hay un exceso o no del límite constitucional comentado. En definitiva, tal coto viene determinado por el mantenimiento de la titularidad remanente y la conservación de los poderes sustanciales de decisión y responsabilidad en el Estado, lo que consideran inalienable, y todo ello con respeto al principio de la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2 de la CE).

Estas ideas tienen su huella en la STC 137/1989, de 20 de julio, en la que se reconoce, siquiera implícitamente, y con las cautelas propias de un pronunciamiento *obiter dicta*, que el artículo 150.2 puede ser cauce adecuado para regular la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en las materias incluidas en el artículo 149.1 de la CE²⁰.

La posición mantenida por Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (Rodríguez y Velasco, 1999, p. 102) es parcialmente coincidente con las tesis que acabamos de glosar, en la medida en que también desmienten que haya materias o facultades del artículo 149.1 que, de manera abstracta, no puedan navegar hacia la orilla autonómica.

¹⁹ «Se podrá autorizar por ley la asunción por parte del Territorio Autónomo de la gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas que se deriven de las competencias que correspondan al Estado de acuerdo con la precedente relación».

²⁰ En el supuesto allí analizado se estaba debatiendo sobre la atribución competencial del *ius contrahendi* en materia de relaciones internacionales, y aun concluyendo que «el treaty-making power pertenece al Estado y únicamente a él, —que— no sólo se deduce, sin embargo, del artículo 149.1, 3.º del Texto constitucional aisladamente considerado, sino que encuentra asimismo fundamento y confirmación en otros preceptos de la Constitución», se añade un párrafo del que se puede inferir la idea comentada: «Nuestra Constitución no contiene salvedad o excepción alguna al respecto en beneficio de las Comunidades Autónomas, ni en función de tales o cuales materias, aunque, como es claro, tampoco impide que la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas se proyecte también en este ámbito, mediante estructuras adecuadas, para las que tanto la propia Constitución (art. 150.2) como el Derecho Comparado (Tratados-marco, etcétera) ofrecen amplias posibilidades» (FJ 4).

Entienden, consecuentemente, que el juicio de validez constitucional de cada traslado competencial no cabe fijarlo *ex ante*, ni por la materia ni por las facultades afectadas, sino que aquel deberá basarse en una ponderación de las tres coordenadas sobre las que gravita el traslado (materia, facultad y control estatal). Añaden que el parámetro de validez no puede venir dado exclusivamente por la «naturaleza» de la facultad, a lo que aparentemente podría conducir la literalidad del artículo 150.2, sino que dicho canon ha de ser necesariamente exterior, y según dichos autores, ha de encontrarse en el modelo constitucional del Estado, caracterizado por ser un Estado Social y de Derecho (art. 1.1 de la CE), y unitario descentralizado (art. 137 de la CE). Aseveran que mientras en los Estatutos de Autonomía, como norma de asunción de competencias (art. 147.3.d de la CE), el único parámetro de control constitucional, en principio, es el límite que impone el artículo 149.1 de la CE, en las leyes orgánicas de transferencia o delegación, al no encontrar parámetros de validez precisos en el Título VIII de la CE, sólo han de ser enjuiciadas desde las cláusulas constitucionales generales: las que se refieren al modelo de Estado positivizado en la Constitución. Sólo en esa definición constitucional del Estado español se encuentran los límites al poder de transferir o delegar del legislador.

Bajo estas premisas, la identificación de qué traslado de facultades es contrario al principio de unidad estatal es una decisión *ad casum*, aunque explicitan algunas facultades que no podrían transitar al lado autonómico en ningún caso, y así enuncian las de control del Estado desarrolladas en los artículos 153 y 155 y concordantes de la CE, las de control de la actividad delegada que el artículo 153.b) asigna directamente al Gobierno; o las competencias de coordinación atribuidas al Estado (art. 149.1.13, 15 y 16 de la CE).

Se realizan también ciertas disquisiciones sobre el principio de igualdad derivado del Estado de Derecho. Se afirma, de esta manera, que la igualdad territorial se encuentra suficientemente confirmada a través del principio de solidaridad de los artículos 2 y 138.1 de la CE, mandato que no debe ser entendido como uniformidad sino como límite de la diversidad. El Estado —así prosiguen los citados autores— no puede establecer distinciones en los derechos y obligaciones de los españoles sobre criterios territoriales o personales, salvo los que provienen directamente de la propia Constitución, porque lo prohíben los artículos 14 y 139.1. Sólo es dable un trato desigual desde el Estado cuando lo admite la Constitución, y lo ejemplifican en las razones de insularidad (art. 138.1 de la CE). También apelan al artículo 138.2 de la CE, por cuanto prohíbe que las diferencias entre Estatutos de Autonomía puedan implicar privilegios económicos o sociales; esto es, no pueden discriminar ni económica ni socialmente a los ciudadanos de la Nación, proscripción que debe ser igualmente predicable de cualquier ley estatal, incluidas las de transferencia y delegación. En este punto, se realiza un razonamiento que se nos antoja especialmente interesante y revelador, cuando se advierte que, en principio, un traslado a unas Comunidades Autónomas y no

a otras, o a unas en mayor medida que a otras, no es por sí mismo contrario a la igualdad constitucional, salvo que el traslado de facultades sea de tal magnitud (por la materia, facultades o por ausencia de controles), que supusiera una disposición ilícita del principio constitucional estructural de igualdad derivado del Estado de Derecho, disponible sólo por el constituyente, pero no por el Estado. Esta idea adquiere relevancia en el enjuiciamiento constitucional de la iniciativa legislativa que ha sido el origen del presente trabajo, en los términos que después concretaremos.

También se invoca la igualdad real o dinámica que deriva del Estado Social, dependiente de la actuación pública, como motor de transformación, lo que exige que un mínimo de esa actuación pública quede garantizado por el Estado mediante la retención de las competencias correspondientes. Finalmente se aborda la importancia del artículo 149.1.1 de la CE (condiciones básicas que garanticen la igualdad) como límite adicional, también operativo en los traslados de facultades.

Desde otro flanco, procede significar la ausencia de unanimidad entre los autores sobre el grado de magnitud que puede alcanzar la transferencia o delegación en una determinada materia, aunque se aprecia mayoritaria la inclinación doctrinal sobre la imposibilidad de su disposición «en bloque». Sólo pueden ser afectadas «ciertas facultades, aspectos parciales de la ordenación o la gestión de la materia»²¹.

Tampoco hay unidad de criterio sobre la viabilidad constitucional de incluir las potestades legislativas en las delegaciones de competencias. Rodríguez-Arana Muñoz (Rodríguez-Arana, 1992, p. 1124) refuta tajantemente esta posibilidad y afirma que «las facultades delegadas ostentan, necesariamente, naturaleza ejecutiva» puesto que lo contrario supondría un «riesgo de disgregación» en materias necesitadas de uniformidad. Las razones que se han esgrimido para sustentar esta negativa serían las siguientes²²:

- a) En el proceso constituyente se tuvo conciencia clara de que la delegación de facultades sólo se refería a funciones administrativas, entre las que no se incluía la potestad normativa.
- b) La delegación de funciones es un acto jurídico que, de forma natural, afirma una intensa dependencia del delegado respecto del delegante, lo que se estima contradictorio con el poder legislativo que corresponde a las Comunidades Autónomas, como entidades territoriales de autonomía esencialmente política.
- c) No resultaría apropiado en el marco constitucional vigente que el Gobierno —de conformidad con el artículo 153.b) de la CE— controle la actividad legislativa de una Comunidad Autónoma.

²¹ García de Enterría y Fernández Rodríguez (1995, p. 327).

²² Razones recopiladas por Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (1999, pp. 105 y 106).

- d) Por último, se considera un serio obstáculo la interpretación sistemática en el seno del propio artículo 150 de la CE, y es que si el artículo 150.1 prevé expresamente la atribución de facultades legislativas a una Comunidad Autónoma, «en el marco de los principios, bases, y directrices fijadas por una ley estatal», no parece que el constituyente haya querido repetir este modelo en el artículo 150.2.

Frente a estos argumentos, se blinden otros en sentido contrario²³: siendo cierto que en el debate constituyente no se aludió a la delegación de funciones legislativas, tampoco se hicieron esas referencias en las leyes de transferencia, quedando sin embargo materializadas en las que se dictaron, sin cuestionamiento alguno. Se rebate también que ni la autonomía política ni la función legislativa sean incompatibles en abstracto con la delegación, y finalmente, se alega que las delegaciones previstas en los artículos 150.1 y 150.2 tampoco son necesariamente incompatibles.

En definitiva, en todas las teorías apuntadas y desde los distintos prismas estudiados, preside la idea de que el artículo 150.2 está condicionado por un lindero infranqueable delimitado por lo que corresponde necesariamente al Estado. A pesar de las divergencias doctrinales, todas ellas se encuentran en un lugar común, en el respeto de un sustrato último que no puede hurtarse al Estado —que fue reconocido en el proceso constituyente incluso por los partidos políticos de signo más nacionalista—.

Sin duda, el principio de seguridad jurídica hubiera apremiado una mayor y mejor concreción constitucional, pero aun con las complicaciones que ello depara al operador jurídico, los límites constitucionales existen, y deberán ser analizados en cada transferencia o delegación a la luz de la jurisprudencia constitucional interpretativa de cada título competencial al que afecte el traslado, en la medida en que aquella ha ido marcando el *limes* último entre las competencias estatales y autonómicas.

Finalmente, podemos convenir que a cualquier traslado de facultades le acompañan otros condicionantes primarios, y es que la *ratio* que connaturalmente acompaña a cualquier técnica translativa de competencias o facultades no es otra que la ganancia en eficiencia y ahorro en el gasto público, notas que deberán concurrir también, a nuestro juicio, en las leyes del artículo 150.1. Esta idea aparece refrendada en el preámbulo de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas, en relación con los transportes por carretera y por cable, cuando nos recuerda que «se pretende con dicha delegación la implantación del principio de ventanilla única, evitando así las disfunciones que la existencia de varias administraciones superpuestas puede suponer, posibilitando el consiguiente ahorro del gasto público, facilitando las relaciones con el administrado y, en definitiva, la eficacia del sistema de intervención administrativa, mediante la simplificación y racionalización del mismo».

²³ Por Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (1999, p. 107).

III. LAS LEYES ORGÁNICAS DE TRASFERENCIA O DELEGACIÓN, ¿CATEGORÍAS DISTINTAS?

La literalidad del artículo 150.2 parece reconocer dos tipologías distintas atributivas de competencias: la transferencia y la delegación. Sin embargo, Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 284) alerta sobre la paradoja inserta en la confusa fórmula constitucional que parece sugerir una dualidad de figuras, sometiéndolas sin embargo a un régimen jurídico muy similar.

Se ha apelado frecuentemente a la distinción administrativista entre transferencia de titularidad de la competencia y delegación de su ejercicio. En la delegación sería consustancial la retención de la titularidad de la competencia en el Estado, como ocurre en las técnicas de desconcentración administrativa, mientras que en la transferencia se desplazaría la titularidad misma, con todo su haz de facultades, residenciándose en la instancia autonómica, al modo de la descentralización administrativa²⁴.

Montilla Martos (Montilla, 1996, pp. 285–286) niega esta categorización, porque considera que al imponer el artículo 150.2 la retención estatal de «las formas de control» sobre lo trasladado en ambos casos, se impide la posibilidad de afectar a la titularidad, bajo el razonamiento de que quien pierde la competencia no puede ejercer ya su control, salvo en situaciones excepcionales tasadas en la propia Constitución (art. 155 de la CE). Aja Fernández y Tornos Más (Aja y Tornos, 1993, p. 108) afirman, empero, que el traslado de la titularidad es posible en la transferencia, sin pérdida de control, aunque constreñido a un control de legalidad, que no de tipo material o de oportunidad.

En apoyo de la tesis dualista se suele esgrimir el artículo 153.b) de la CE²⁵, cuando vislumbra una modalidad específica de control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las funciones «delegadas». La omisión en dicho precepto de la referencia a las funciones «transferidas» permitiría sostener la distinción.

García de Enterría y Fernández Rodríguez (García y Fernández, 1995, p. 326) concluyen que dicha dualidad carece de verdadera relevancia. En ambos supuestos actúa una delegación intersubjetiva, mayor o menor, según se emplee el tecnicismo de transferencia o delegación en su denominación, pero ambas afectadas por los mismos límites constitucionales.

Rodríguez Santiago y Velasco Caballero (Rodríguez y Velasco, 1999, p. 100) entienden que la transferencia se caracteriza esencialmente por una ma-

²⁴ En esta línea Rodríguez de Santiago y Velasco Caballero (1999, pp. 100 y 101).

²⁵ «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150. c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias. d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

yor independencia funcional frente a la delegación. El tipo de tutela también es distinto, siendo de mayor intensidad en la delegación que en la transferencia. Estas notas identificativas resultan constatadas si se visualizan los precedentes de leyes orgánicas de transferencia y delegación dictadas. En todo caso, como apostillan los mismos autores, es posible que, bajo la denominación de transferencia se realicen auténticas delegaciones, y viceversa, de manera que «el *nomen iuris* será medio interpretativo, más no certeza, sobre el tipo de funciones efectuado».

IV. ¿INSTRUMENTOS DE HOMOGENEIZACIÓN COMPETENCIAL?

En íntima relación con los límites objetivos de las leyes orgánicas de transferencia y delegación se halla la cuestión de si éstas deben estar orientadas a una homogeneización competencial entre Comunidades Autónomas, o pueden utilizarse en un sentido contrario, esto es, para lograr una asimetría entre las mismas.

Lo primero que debemos destacar es la propia literalidad del artículo 150.2, que permite afirmar que deben dirigirse a todas las Comunidades Autónomas, en su contraste con el artículo 150.1, que expresamente prevé la alternativa de dictar leyes marco en favor de una o varias de aquellas.

En segundo lugar, desvela García de Enterría (García, 1988, p. 8) la funcionalidad atribuida al artículo 150.2 de la CE en un primer momento histórico —a la que ya nos hemos referido— sobre la base de que la diferencia entre los distintos niveles autonómicos debía interpretarse como una situación propiamente transitoria. La necesaria homogeneización competencial entre las Comunidades Autónomas, ante la inicial distinción entre las históricas y las que no lo eran, se hacía posible a través, precisamente, del artículo 150.2 de la CE. El reputado autor, en efecto, enfatiza la transitoriedad de la diferencia en el contenido competencial, lo que exige que haya de «avanzarse hacia un destino final de homogeneización competencial», destacando lo así subrayado en el informe de la Comisión de Expertos de 1981²⁶, que vindicaba un modelo único y homogéneo aplicable a todas las Comunidades Autónomas, todo ello, sin perjuicio del respeto de ciertas peculiaridades

²⁶ En su consideración II (planteamiento general), punto 3 (p. 6) se señalaba que «es preciso poner todo el énfasis posible en explicar que la Constitución no impone, en verdad, dos clases de Comunidades Autónomas. Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un período transitorio para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del modelo único, tránsito del que sólo dispensa a algunos territorios en los que la fuerte reivindicación autonomista, o la experiencia reciente podría hacer pensar en una mayor capacidad para asumir de modo inmediato las responsabilidades propias del autogobierno... El acceso al techo constitucional de la autonomía pasa por un inevitable período transitorio, realidad que el párrafo segundo del artículo 148 de la Constitución no ha hecho sino reflejar».

históricas, culturales o geográficas. Sobre dicho informe se formalizaron los *Pactos autonómicos* de 1981²⁷ que alumbraron la primera generación de Estatutos de Autonomía de vía lenta.

Matiza el autor que si bien es verdad que el artículo 148.2 de la CE²⁸ prevé como medio único para la ampliación de competencias de esos Estatutos de Autonomía su propia reforma, éstos mismos añadieron a esa vía natural la de las leyes orgánicas de transferencia o delegación, que fue la finalmente utilizada, y que contaba con una justificación indiscutible desde el punto de vista político, y es que la reestructuración del sistema autonómico «no importa sólo a cada una de las comunidades autónomas que lo pretendan, sino también, y primeramente, a la arquitectura del Estado». Jurídicamente resultaba más cuestionable, en la medida que suponía un escape al *iter* indicado constitucionalmente.

En cualquier caso, el artículo 150.2, como instrumento de homogeneización competencial, podía englobar tres modelos distintos, como lo demostró la *praxis* legislativa.

El primero, seguido por las leyes orgánicas 11 y 12 de 1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias en materia de titularidad estatal — conocidas como LOTRACA y LOTRAVA, respectivamente—, que complementaron los Estatutos de Autonomía de Canarias y de la Comunidad de Valencia, aprobados por sendas leyes orgánicas de la misma fecha y numeración anterior, respectivamente. En este caso, aquellas no contenían un listado enumerador de materias transferidas o delegadas²⁹. Por el contrario, se atribuyeron a dichas Comunidades Autónomas un conjunto de facultades competenciales, legislativas y ejecutivas que ya estaban incluidas en sus Estatutos, pero que no podían ejercerse por la limitación temporal transitoria del artículo 148.2. Se pretendió, de esta manera, una igualación competencial en unidad de acto y en bloque, con la vista puesta en las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la CE.

El segundo modelo transitaría por leyes orgánicas sectoriales de transferencia o delegación, como sucedió con la ya citada Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con el transporte por carretera y por cable. En este caso se ejerció deliberadamente el cauce del artículo 150.2 y en ella se espe-

²⁷ Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, firmados por el Gobierno de la Nación (Unión de Centro Democrático) y el principal partido de oposición, el Partido Socialista Obrero Español.

²⁸ «Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

²⁹ La fórmula empleada fue la señalada en el artículo primero, en su primer párrafo: «Por la presente ley, el Estado, de acuerdo con el artículo ciento cincuenta y dos, dos de la Constitución, transfiere a la Comunidad Autónoma Valenciana/Canaria todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana/Canaria que excedan de las competencias configuradas en el artículo ciento cuarenta y ocho de la Constitución de acuerdo con los siguientes criterios (...)».

cificaron, con pormenor y precisión, las facultades que se delegaron. Se tomó como referencia el marco legal de ordenación general de los transportes respectivos, concretándose las facultades que retenía el Estado y el modo de coordinarse una y otra instancia, y, en fin, se perfilaron las técnicas de control y de garantía del ejercicio de la delegación que se confirió.

También se utilizó este mismo diseño en la Ley Orgánica 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia de competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En este caso, su exposición de motivos justificó la transferencia en la atribución estatutaria en cuya virtud aquella había creado su propia policía autonómica, con competencias en materia de seguridad ciudadana, de modo que se apeló a la tradición administrativa que vinculaba ésta a la de tráfico, y al hecho de contar con una policía autonómica, que se constituía en una infraestructura suficiente para el ejercicio de las funciones de ejecución de la legislación del Estado en materia de tráfico y circulación. Se ha erigido en el único precedente en el que se ha desoído la finalidad de homogeneización, lo que muy posiblemente respondiera a razones de pura oportunidad política.

El tercer modelo implicaría la inclusión expresa de un listado de materias y facultades que concretamente se trasladan. Así sucedió en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE³⁰, sobre la base de un nuevo *Pacto autonómico*, de 28 de febrero de 1992, inspirado en la idea de evitar el «Babel competencial»³¹ que podía haber generado la iniciativa estatutaria separada y dispar por los distintos territorios.

El proceso, en este tercer modelo, se articuló en dos fases sucesivas. Una primera, mediante la aprobación de la referida ley orgánica, con inclusión de las competencias afectadas, y una segunda en la que se promovió la reforma consensuada de los respectivos Estatutos de Autonomía para incluir en éstos el contenido de la previa ley orgánica de transferencia, buscando así un cierto equilibrio y respeto del principio dispositivo, cuestión ésta muy debatida doctrinalmente porque se consideró que, en verdad, implicaba una renuncia a las posibilidades ofrecidas por tal principio, además de una alteración del procedimiento previsto en la Constitución para la reforma estatutaria, «desnaturalizando el sistema de fuentes y produciendo un cambio en el telón constitucional»³².

Tratamiento aparte merece el caso gallego, destinatario de la posterior Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competen-

³⁰ Sus destinatarios fueron las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

³¹ Metáfora empleada con ingenio por Montilla Martos (1993:301).

³² Ruiz-Huerta Carbonell (1993:128).

cias en determinadas materias. Se enunciaron aquí determinadas materias y competencias para igualarse con el resto de Comunidades Autónomas, en la medida en que el inicial Estatuto de Autonomía no contemplaba determinadas materias incluidas en los *Pactos autonómicos* de 1992, con traslado, por tanto, al resto de Comunidades Autónomas concernidas.

En consecuencia, cabe constatar que, como regla general, el artículo 150.2 de la CE se ha empleado como una técnica de igualación competencial, sobre la base inicial del modelo autonómico diseñado por la Constitución en el que, de entrada, venía impuesta una asimetría competencial transitoria. De esta manera es legítimo cuestionarse su eventual instrumentación para conseguir un efecto contrario, una ampliación unilateral de competencias para una o varias Comunidades Autónomas con discriminación de las restantes. Este dilema cobra especial significación en un momento histórico como el actual, en el que el proceso de descentralización que permite nuestra Constitución parece prácticamente agotado, como apuntara Bilbao Ubillos (Bilbao, 2005, p. 292).

En este mismo sentido, nos parece de sumo interés recordar las reflexiones realizadas por Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 312) cuando reclamaba la necesidad de «cerrar definitivamente el proceso descentralizador», y afirmaba que el límite competencial debe ser único para todas las Comunidades Autónomas, por dos razones: una, de naturaleza jurídico-constitucional, en el entendido de que la Constitución no diseña dos tipos de autonomía, sino distintos ritmos de acceso, y una razón política, bajo la premisa de que «el *quantum* competencial —de una Comunidad Autónoma— no puede depender de la capacidad de presión política».

No nos estamos refiriendo, desde luego, a una igualdad total. Sabemos que ésta viene diluida por diferencias derivadas de las peculiaridades geográficas (zonas marítimas, zonas de montaña o insularidad), culturales (lengua) o histórico jurídicas (derechos forales o conciertos económicos), que, como señala el último autor citado, vienen reconocidas en la propia Constitución o en el bloque de constitucionalidad. Tampoco se pueden desconocer las posibles divergencias derivadas del principio dispositivo. Pero más allá de esto —afirma Montilla Martos— debe entenderse vedado el trato diferenciado por motivos ajenos —de conveniencia política—.

Y es precisamente esto lo que parece haber acontecido con la proposición de ley orgánica en materia de inmigración de la que nos ocupamos a continuación. Parecen aflorar razones puramente partidistas y de gobernabilidad, obviando que el artículo 150.2 no es un instrumento pensado para generar más asimetría, sino todo lo contrario, para adelgazar y finalmente erradicar esas diferencias.

V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA DE DELEGACIÓN EN MATERIA DE INMIGRACIÓN A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA (PLO)

La intención de las subsiguientes líneas no es otra que la de subrayar los posibles vicios de inconstitucionalidad en los que podría haber incurrido la PLO si hubiera prosperado. Como premisas iniciales, parece conveniente detenernos en algunos pasajes de su exposición de motivos, que proclamaba su justificación en el hecho de que «el fenómeno migratorio es muy desigual y presenta realidades diferentes según cada comunidad autónoma. Uno de los territorios donde se ha producido el cambio más grande y donde las necesidades a atender se han multiplicado es el de Catalunya», a lo que se añadía una segunda razón: «el impacto que representa para la lengua catalana, que la Ley Orgánica del Estatuto de Catalunya declara que es su lengua propia». Sobre dichos fundamentos se consideraba apropiada la utilización de una ley orgánica de delegación, afirmando que «para situaciones como ésta se diseñó el artículo 150.2 de la Constitución Española».

Con carácter general, se identificaba como objeto de la PLO el de «facilitar a sus autoridades la delegación de competencias así como los recursos legales, técnicos, económicos y humanos para que el fenómeno migratorio pueda gestionarse desde la proximidad y las necesidades del territorio», y revelaba que a su través se daría respuesta a «la petición para asumir de manera integral la delegación de competencias», permitiendo asentar en Cataluña, de esta manera, «un modelo de gestión basado en el establecimiento de una serie de derechos inclusivos, pero también de unos deberes claros, tanto por parte de las personas que llegan a nuestra tierra como por parte de la sociedad catalana que los acoge».

Veamos a continuación, sin ánimo totalizador, algunas de las tachas que, en nuestra opinión, podían imputarse a la referida PLO.

5.1. Ley orgánica de delegación de único destinatario

Como sabemos, la PLO tenía por único destinatario la Comunidad Autónoma de Cataluña, por lo que podía cuestionarse si se estaba utilizando un cauce inadecuado, desviándose de la funcionalidad y finalidad propias del artículo 150.2 de la CE.

Ya hemos argumentado en el epígrafe anterior que las leyes orgánicas de delegación tienden a la homogeneización de los niveles competenciales entre Comunidades Autónomas. Esta idea de igualarlas es la que debe presidir estos instrumentos normativos, pues así fueron concebidos por el poder constituyente en los términos ya explicados, sin que podamos prescindir de la interpretación histórica y teleológica del precepto, tal y como reclama el

artículo 3.1 del Código civil. Esta homogenización competencial se tuvo muy presente en el único precedente existente de ley orgánica de delegación hasta el momento, y con carácter general en las de transferencias. Efectivamente, a través de la ya citada LO 5/1987 se delegaron por parte del Estado a todas las Comunidades Autónomas —y no a una sola o a varias—, determinadas facultades en relación con los transportes por carretera y por cable.

En la PLO no se pretendía, por tanto, uniformidad competencial alguna sino más al contrario, hubiera provocado una situación de desigualdad y privilegio para una sola, reconociéndose paradójicamente en su exposición de motivos que hay otros territorios en los que la inmigración también ha evolucionado ostensiblemente, y respecto de los cuales, empero, no se planteaba la necesidad de una similar delegación. Como decimos, al propender una delegación unívoca en beneficio de una sola Comunidad Autónoma se desvirtuaba la funcionalidad ínsita del instrumento jurídico utilizado, subvirtiendo el fin al que debía atender, y ya sólo por este motivo podía entenderse vulnerado el artículo 150.2 de la CE, amén de contradecir el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos proclamado en el artículo 9.3 de la CE.

En efecto, nos recuerda la STC 27/1981, de 20 de julio (FJ 10) que «el acto del Legislativo se revela arbitrario, aunque respetara otros principios del 9.3, cuando engendra desigualdad. Y no ya desigualdad referida a la discriminación —que ésta concierne al artículo 14—, sino a las exigencias que el artículo 9.2 conlleva, a fin de promover la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, finalidad que, en ocasiones, exige una política legislativa que no puede reducirse a la pura igualdad ante la ley». Como veremos después, la PLO propulsaba un estatuto del extranjero diferente al establecido para el resto del Estado. Urge reseñar también que la arbitrariedad legislativa acaece no sólo cuando se produce discriminación, sino también cuando el tratamiento legislativo desigual carece de toda justificación aún sin producirse aquella³³. En el presente supuesto, el trato discriminatorio nos parece evidente por lo ya apuntado, pero también porque la particularidad en la que pretendía fundarse venía refutada en su propia justificación escrita, en la que se reconocía, como hemos dicho, que el fenómeno migratorio afectaba igualmente a otras Comunidades Autónomas.

Finalmente, no podemos dejar de recordar el parecer ya invocado de Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 312), ilustre catedrático, que además ha formado parte, en recientes fechas, de un Gobierno del mismo signo al que

³³ Así lo explica la STC 74/2022, de 14 de junio: «al examinar un precepto legal impugnado, desde ese punto de vista, el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda justificación, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 196/2011, de 13 de diciembre, FJ 13, y 238/2012, FJ 6, y doctrina allí citada)» (FJ 3).

auspiciaba esta PLO³⁴. Ya hemos destacado algunas ideas de su monografía sobre la homogenización de niveles competenciales a través del artículo 150.2 de la CE, pero queremos reiterar, por significativa y elocuente, la acotación concreta en la que muy gráficamente advierte de los riesgos que podían circunvalar a este precepto —y que deben ser sorteados— puesto que «el *quantum* competencial no puede depender de la capacidad de presión política».

Cabe añadir que la parte expositiva de la PLO tampoco justifica las razones de eficiencia y ahorro de gasto público predicable de toda técnica de delegación, cuestiones completamente vadeadas. Más al contrario, de algunos puntos concretos de la PLO podíamos inferir el incremento de cargas administrativas. Si los artículos 2 a 4 de la PLO se referían a autorizaciones de residencia con eficacia limitada al territorio de la comunidad catalana, hubieran conducido a una inevitable duplicidad burocrática en los supuestos en los que los extranjeros cambiaran de lugar de residencia, a la luz de su derecho a la libre circulación y residencia, reconocido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx). Similar ineficiencia hubiera acontecido en el supuesto previsto en el artículo 10 de la PLO, relativo a las tarjetas de identificación de las personas extranjeras autorizadas por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Finalmente, desde el punto de vista del gasto público, la PLO resultaba manifiestamente contraria al ahorro, pues no podía pasar desapercibida su disposición adicional segunda, cuando señalaba que la delegación pretendida hubiera exigido el incremento de la dotación de la policía autonómica en nada menos que 26.800 efectivos. Nótese que, según los datos oficiales, en esas fechas se contaba con una plantilla de no más de 17.000 —la delegación hubiera exigido un incremento nada desdeñable de casi un 158 por ciento—³⁵.

5.2. Inconstitucionalidad de la PLO por delegar facultades indisponibles por el Estado en materia de extranjería e inmigración, seguridad pública y relaciones internacionales

Ya hemos explicado que el artículo 150.2 de la CE comprende unos límites objetivos infranqueables, de manera que determinadas materias, o al menos, determinadas facultades de éstas no son susceptibles de delegación por estar íntimamente relacionadas con el propio concepto de Estado y su insoluble unidad (art. 2 de la CE). Conviene todos los autores que la propia literalidad del artículo 150.2 de la CE prevé estos contornos materiales intocables. Montilla Martos (Montilla, 1996, p. 282) apuntaba que «la remisión ontológica

³⁴ El 9 de junio de 2018 es nombrado Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, hasta el 29 de enero de 2020, en el que es nombrado Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales, cargo que ostentará hasta julio de 2021.

³⁵ https://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/organitzacio/distintius/

—del artículo 150.2— impide el vaciamiento de las ejercidas por el Estado». Hemos visto igualmente que se apuesta por reconocer la existencia de un «núcleo de soberanía», reducto inseparable del Estado so pena de su quiebra, lo que, atendiendo a la delimitación competencial realizada por el Tribunal Constitucional, debía circunscribirse, en lo que aquí interesa, a los aspectos intangibles de las competencias en materia de relaciones internacionales, defensa y seguridad, así como de extranjería e inmigración³⁶.

También resultaba inadmisibles la delegación en bloque de todas las facultades de una misma materia, porque hubiera supuesto tanto como la transmisión de la titularidad de la competencia. Este traslado global de facultades era predicable de la PLO —así se reconocía en su parte expositiva, en la que se hablaba de «transferencia integral»—. En puridad, solo determinadas facultades de una materia son trasladables, porque otras —las esenciales— han de retenerse en su titular por razones de la debida e indisponible coordinación estatal de la materia, y, en definitiva, como garante último del principio de unidad ya indicado.

Finalmente, debe cuidarse también que una ley orgánica de delegación no incorpore en las instancias autonómicas facultades *ex novo* que no ostenta el propio Estado, pues conceptualmente resulta difícil visualizar una delegación de algo de lo que se carece, circunstancia que también acontecía en las previsiones de la PLO como atenderemos más tarde.

5.2.1. *Extranjería e inmigración*

La STC 43/2025, de 12 de febrero, ha compendiado su doctrina sobre la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.2.^a de la CE en materia de extranjería e inmigración. Se distinguen dos elementos distintos. En primer lugar, la configuración del estatuto del extranjero, de modo que, con cita de la STC 87/2017, de 4 de julio (FJ 4), «la competencia estatal sobre extranjería *ex art. 149.1.2 CE (...)* comprendería el establecimiento por el Estado del “estatuto del extranjero”, delimitando fundamentalmente dos aspectos: (i) “la determinación [...] de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país”; y (ii) “la capacidad del Estado de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales”».

³⁶ En este sentido se pronuncia el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco, don Javier Tajadura Tejada, en artículo publicado, el 13 de febrero de 2025, en el diario El Mundo: «En materia de inmigración, las comunidades autónomas pueden ejercer sus competencias en materia de asistencia social, pero la cesión integral de la competencia es manifiestamente inconstitucional por afectar a potestades exclusivas e intransferibles del Estado, como son las de establecer los requisitos de entrada en el territorio nacional, controlar su cumplimiento, decretar las expulsiones de extranjeros y, en definitiva, la defensa de las fronteras. Los límites del artículo 150.2 determinan que el control de las fronteras no puede ser cedido a ninguna comunidad autónoma por afectar al núcleo esencial de la soberanía del Estado».

En segundo término, todo lo relacionado con la «entrada y residencia del extranjero», que se deslinda claramente de la competencia autonómica sobre «primera acogida»³⁷.

Cobran especial significación las consideraciones realizadas en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 83) sobre el artículo 138 del Estatuto Autonomía de Cataluña³⁸ (EAC), bajo la rúbrica «inmigración». Se realiza una interpretación conforme a la Constitución, reconduciendo y limitando exclusivamente las competencias autonómicas allí insertadas a las de «primera acogida» y a «las autorizaciones de trabajo» —en este último caso, como ejecución autonómica de la legislación laboral que compete al Estado—. Insiste en que «es evidente que la competencia en materia de entrada y residencia de extranjeros se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, terreno en el que, como alegan los recurrentes, sólo cabe la competencia exclusiva del Estado»³⁹, lo que se reconoce expresamente en el meritado artículo 138.2 del EAC⁴⁰.

La doctrina indicada instila indubitadamente que la entrada y residencia de los extranjeros se configura como un núcleo irreductible de la soberanía estatal en materia de inmigración. Si proyectamos lo anterior en las delegaciones de facultades que se reflejaban en los artículos 2 a 4 de la PLO, referidas a los procedimientos de autorización de estancia y de los distintos tipos de residencia, es evidente que excedían de los límites materiales que afectan a esta materia.

Debe considerarse también que la entrada y residencia se halla en íntima conexión con la devolución o expulsión de los extranjeros —cuestiones que se regulaban en el artículo 6 de la PLO—, en el entendido de que éstas actúan como condiciones resolutorias de las autorizaciones de entrada o de residencia, o de las que estén pendientes de concesión. Desde esta perspectiva, todas las facultades que se pretendían delegar referidas a la devolución y expulsión de los extranjeros afectaban igual e indirectamente a este núcleo competencial indisponible del Estado.

³⁷ A estos efectos, la citada STC 43/2025 recuerda: «la entrada y residencia de extranjeros en España se “inscribe en el ámbito de la inmigración y extranjería”, mientras que el fomento de la integración de los inmigrantes para facilitar su inclusión social, prevenir situaciones de riesgo y promover la convivencia se inscribe en el ámbito de la “asistencia social” en cuanto “mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas” (SSTC 227/2012, de 29 de noviembre, FJ 4; 26/2013, de 31 de enero, FJ 5, 154/2013, de 10 de septiembre)» (FJ 4).

³⁸ Aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

³⁹ Pronunciamiento que Porras Ramírez (2025, p. 82) ha criticado recientemente al considerar que se realiza una interpretación desacompañada con la realidad migratoria entonces existente: «se afirma, de forma sorprendente, en relación con el artículo 138 del EAC, que “las potestades en él recogidas no se traducen en la atribución a la Generalitat de competencia alguna en materia de inmigración”, sino que se corresponden, más bien, “con otras materias sobre las que puede asumir competencias la comunidad autónoma”. De este modo, el Tribunal Constitucional vino a desatender la compleja evolución experimentada por el fenómeno migratorio, asumiendo una posición de partida que no se compadece con lo que la realidad cotidiana manifiesta de forma elocuente».

⁴⁰ «(...) la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña (...) se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros».

5.2.2. Seguridad pública

Como es sabido, la materia de seguridad pública es también competencia exclusiva del Estado según el artículo 149.1.29 de la CE. La seguridad nacional se ha configurado como una submateria que se integra en las exclusivas estatales de defensa y seguridad pública, según asevera la STC 184/2016, de 3 de noviembre⁴¹.

Conviene recordar que la STC 86/2014, de 29 de mayo, si bien postula una interpretación estricta, que no extensiva, de la materia «seguridad pública», de forma que no todo lo que esté relacionado indirectamente con ésta puede entenderse comprendido en ese título competencial, y que la competencia exclusiva del Estado puede quedar limitada por la de las Comunidades Autónomas que hayan asumido la creación de una policía autonómica⁴². Sin embargo, incluso en este último caso, ha de reconocerse un reducto de servicios policiales que debe reservarse necesariamente al Estado, y ese espacio indisponible es el delimitado por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LO 2/1986)⁴³.

En definitiva, el reparto competencial discernido por el Tribunal Constitucional en esta materia asume la existencia de funciones normativas acotadas exclusivamente al Estado, y que determinados servicios policiales han de ejercerse ineluctablemente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, lo que concita la lectura de artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986, que actuaría como canon de constitucionalidad en estos extremos, y que atribuye al Cuerpo Nacional de Policía, entre otras, las siguientes funciones:

⁴¹ «(...) puede afirmarse que existe una coincidencia sustancial entre el sentido y finalidad de los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del artículo 149.1 CE (La Ley 2500/1978) y el concepto de seguridad nacional, definido en el artículo 3 de la Ley 36/2015 (La Ley 14800/2015), (...) Por otra parte, siendo clara la competencia estatal, tanto en materia de defensa como en materia de seguridad pública, no tendría sentido que, en un ámbito como la seguridad nacional, tan estrechamente vinculado a ambas, hasta el punto de identificarse sus fines y objetivos y los bienes jurídicos protegidos en la forma indicada, la competencia estatal pasara a ser puramente residual. En definitiva, la seguridad nacional no es una competencia nueva, sino que se integra en las competencias estatales de defensa y seguridad pública». (FJ 3).

⁴² «Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, FJ 5). Como recuerda la STC 154/2005, FJ 5, con cita de la STC 148/2000, FJ 7, la aludida no identificación absoluta entre la materia “seguridad pública” y el ámbito propio de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reclama, ante todo, delimitar con precisión este último ámbito, pues no puede olvidarse que, partiendo de las previsiones del bloque de la constitucionalidad antes reproducidas, hemos declarado que “es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma... ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública”». (FJ 4).

⁴³ Así lo señala la referida STC 86/2014: «corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el artículo 104.2 CE». (FJ 4).

- «— La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.
- El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior».

El mismo artículo dispone que serán ejercidas por la Guardia Civil «la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran».

Actuando las funciones trascritas como parámetro de constitucionalidad, y sabiendo que deben reservarse necesariamente a los cuerpos policiales estatales indicados, procede contrastar, desde esa perspectiva, el contenido de la PLO en los aspectos que resultaban concernidos.

El artículo 7.4 de la PLO, al regular la delegación en la gestión integral de los Centros de Internamiento de Extranjeros, disponía que la Comunidad Autónoma de Cataluña «establecerá mecanismos de control e inspección policial y administrativo del funcionamiento de los Centros de Internamiento de Extranjeros (...)», mientras que el artículo 62 bis de la LOEx, los define como «establecimientos públicos de carácter no penitenciario»⁴⁴. Siendo su finalidad garantizar el cumplimiento de la sanción sustitutiva de una pena privativa de libertad, y consistiendo dicha sanción en la «expulsión, devolución o regreso» del extranjero, resulta ajustado que corresponda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el despliegue de los mecanismos de control e inspección policial, pues forma parte del señalado parámetro de constitucionalidad derivado del artículo 12 de la precitada LO 3/1986⁴⁵.

⁴⁴ Continúa refiriendo que «(...) el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada». Concreta el artículo 1 del Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento, que son centros «dependientes del Ministerio del Interior, destinados a la custodia preventiva y cautelar de extranjeros para garantizar su expulsión, devolución o regreso por las causas y en los términos previstos en la legislación de extranjería, y de los extranjeros que, habiéndoseles sustituido la pena privativa de libertad por la medida de expulsión, el juez o tribunal competente así lo acuerde en aplicación de lo dispuesto por el artículo 89.6 del Código Penal».

⁴⁵ En análogo sentido, el artículo 50 del precitado RD 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento: «con independencia de las competencias que la legislación atribuye a la autoridad judicial, el Cuerpo Nacional de Policía, a través de sus unidades propias, podrá efectuar las inspecciones de los centros y de su personal que considere necesarias para garantizar el eficaz cumplimiento de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad adoptará asimismo los planes oportunos para la inspección sistemática de los centros».

El artículo 8 de la PLO delegaba en su completitud las funciones de seguridad en aeropuertos y puertos a los *Mossos D'Esquadra* —los calificaba expresamente como policía integral—, cuando ya conocemos que corresponde a la Guardia Civil la custodia de dichas instalaciones de transportes. Mayor gravedad si cabe, se aprecia en la circunstancia de que la delegación pretendida afectaba igualmente al control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.

El artículo 8.2 de la LPO realzaba además el alcance de la delegación, extendiéndola a «sus zonas de tierra y aire, como las aguas interiores marítimas del puerto, delimitadas conforme a lo establecido en la normativa sectorial vigente, así como a los buques y aeronaves atracados, fondeados o estacionados en los mismos», obviando que los puertos de Tarragona y Barcelona estaban clasificados como puertos de interés general en el anexo I del texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en el que, además, se indica específicamente que son de la competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.20 de la CE⁴⁶.

El artículo 9 de la PLO, bajo la rúbrica «acceso al espacio Schengen de ciudadanos de terceros países» abrigaba la delegación de facultades «de control de fronteras» vinculado a la devolución de personas extranjeras⁴⁷. Dichas previsiones conculcaban nuevamente las funciones de policía que se reserva el Estado, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional ya señalada, en relación con el consabido artículo 12 de la LO 3/1986.

5.2.3. Relaciones internacionales

El artículo 149.1.3 de la CE reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de *relaciones internacionales*. Cierto es que se ha producido una evolución en la dimensión de la reserva estatal en esta materia, desde una concepción maximalista (STC 154/1985, de 12 de noviembre, FJ 5), hasta otra en la que se afirma que ha de interpretarse «en términos estrictos» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 87). En cualquier caso, la STC 165/1994, de 26

⁴⁶ Confirmado además en el artículo 11 del mismo texto refundido, y respecto de los cuales «la Administración General del Estado podrá reservarse espacios de dominio público marítimo-terrestre con destino a las instalaciones navales y zonas portuarias que sean precisas para el cumplimiento de los fines que la legislación vigente atribuye a la Guardia Civil, que quedarán excluidas del ámbito de aplicación de esta ley» (art 15).

⁴⁷ Se especificaba que «a tal efecto, los Mossos D'Esquadra, como policía integral, actuarán en los puestos habilitados para el acceso de personas extranjeras en puertos y aeropuertos, en colaboración con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo a los criterios que se establezcan en la Junta de Seguridad regulada en el artículo 164.4 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, presidida por la Presidencia de la Generalitat de Catalunya».

de mayo, alerta de los límites autonómicos en la materia y los enuncia con carácter general de modo que «debe entenderse limitada a aquéllas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (FJ 6).

Debe advertirse también de la existencia de un *prius* absolutamente necesario, y es que esa proyección internacional autonómica ha de referirse a competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma⁴⁸, resultando que la materia de extranjería e inmigración, como se ha visto, corresponde al Estado, por lo que desaparecería el señalado presupuesto —la existencia de una competencia propia que requiere de su proyección internacional—⁴⁹.

Especial interés tiene la doctrina constitucional en cuya virtud la circunstancia de la internacionalización se configura como elemento decisivo *a fortiori* para determinar el interés general de un determinado sector o materia, lo que a su vez implica que deba reservarse al ámbito de decisión estatal, constituyéndose correlativamente en un límite externo al ejercicio de las competencias autonómicas. Esta idea —la internacionalidad del supuesto como determinante de la afectación del interés general y, en consecuencia, de la competencia estatal— está presente en la STC 65/1998, de 18 de marzo, en la que se reconoció el interés general en materia de carreteras, incluso siendo éstas de ámbito intra autonómico, atendiendo a la tuiación de los pasos fronterizos, en cuyo caso, se revela con mayor profusión la exclusividad competencial estatal que debe predicarse de la carretera, al servirle de refuerzo el título competencial en materia de relaciones internacionales⁵⁰.

⁴⁸ En este sentido, el documento denominado «Jurisprudencia Constitucional sobre el artículo 149.1 y 2, CE (Prontuario)», Secretaría General del Tribunal Constitucional, edición de mayo de 2022, publicado en su propia página web, p. 52: «La concurrencia entre la competencia estatal a título de “relaciones internacionales” y de la competencia autonómica, fundada en otro título, parte de un *prius*, no siempre expreso, pero lógicamente implícito en todas las Sentencias sobre la materia: la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 6), esto es, la actuación de la Comunidad Autónoma dentro del ámbito de su competencia (STC 165/1994, de 26 de mayo, FJ 8)» (el subrayado es nuestro). Consultado en septiembre de 2025.

<https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Jurisprudencia%20en%20materia%20competencial.pdf>

⁴⁹ Esta consideración no tiene su reflejo en pronunciamientos expuestos del Tribunal Constitucional, pero se infiere de lo que hasta ahora hemos transcrito. También de la misma precitada STC 165/1994 en el siguiente inciso: «admitido que las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con alguna proyección externa con los límites señalados, en el ámbito de su competencia (...)» (FJ 8).

⁵⁰ Se explica en los siguientes términos: «nada cabe oponer a que otra de las funciones de interés general de la Red de Carreteras del Estado sea la de asegurar el acceso a los “principales” pasos fronterizos (apdo. 3.3), completando así los «principales itinerarios de tráfico internacional, incluidos en los correspondientes Convenios» (apdo. 3.1). El interés general puede justificarse, además, en razón de la competencia exclusiva del Estado en materia de «relaciones internacionales» (art. 149.1.3 CE), como se evidencia, en el caso que nos ocupa, en las responsabilidades que en virtud de la misma corresponden al Estado en garantía de la libre

Estos razonamientos permiten afianzar, si alguna duda cupiera todavía, que todo lo relacionado con el control de las fronteras afecta inexorablemente al interés general de España, siendo que la frontera es única en cualquier Estado, sin que se pueda fragmentar, y se ubica, por ende, en el núcleo indisponible del Estado en materia de relaciones internacionales, además de los otros títulos competenciales convergentes (extranjería e inmigración y seguridad pública). Por todo, las previsiones de delegación de los artículos 8 y 9 de la PLO, referidas al control de las fronteras, excedían de las facultades que cabría trasladar al ámbito competencial autonómico.

Particular análisis requiere el artículo 6 de la PLO, relativo a la delegación de facultades en el régimen sancionador de extranjería, que pretendía delegar todo lo relativo a la expulsión y devolución de los extranjeros en los supuestos referidos en el artículo 57.11 de la LOEx⁵¹. Se trataba, empero, de cuestiones que requieren relacionarse internacionalmente con países de Estados de la Unión Europea o extracomunitarios, de conformidad con las obligaciones internacionales previamente asumidas por el Estado español. En consecuencia, la pretendida delegación de esas relaciones internacionales suponía una usurpación de las funciones de representación exterior del Estado (*ius legationis*), con afección en las obligaciones internacionales previamente asumidas y a la responsabilidad internacional de aquel.

El mismo artículo 6 de la PLO se refería a un segundo supuesto identificable con el previsto en el artículo 58.3 y 4 de la LOEx⁵², siendo que, en concreto, el apartado b) del artículo 58.3 implica nuevamente el control de las fronteras. Por su parte, la devolución prevista en el artículo 58.4 se hace de-

circulación de personas y mercancías en el seno de la Unión Europea (art. 93 CE), y muy particularmente en relación con el transporte internacional de mercancías y viajeros, de lo que es reflejo la Ley 52/1984, de 26 de diciembre, sobre protección de medios de transporte extranjeros que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional» (FJ 12).

⁵¹ Transcribimos a continuación dos fragmentos de dicho precepto para que pueda observarse la relevancia internacional que para el Estado tienen este tipo de expedientes: «Cuando (...) España decida expulsar a un residente de larga duración que sea beneficiario de protección internacional reconocida por otro Estado miembro de la Unión Europea, las autoridades españolas competentes en materia de extranjería solicitarán a las autoridades competentes de dicho Estado miembro información sobre si dicha condición de beneficiario de protección internacional continúa vigente. (...) Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores será de aplicación para las solicitudes cursadas por autoridades de otros Estados miembros de la Unión Europea respecto a los extranjeros a los que España hubiera concedido la condición de beneficiario de protección internacional. De conformidad con sus obligaciones internacionales, y de acuerdo con las normas de la Unión Europea, España podrá expulsar al residente de larga duración a un país distinto al Estado miembro de la Unión Europea que concedió la protección internacional si existen motivos razonables para considerar que constituye un peligro para la seguridad de España o si, habiendo sido condenado por sentencia firme por un delito de especial gravedad, constituye un peligro para España (...).»

⁵² «3. No será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros en los siguientes supuestos: a) Los que habiendo sido expulsados contravengan la prohibición de entrada en España. b) Los que pretendan entrar ilegalmente en el país. 4. En el supuesto de que se formalice una solicitud de protección internacional por personas que se encuentren en alguno de los supuestos mencionados en el apartado anterior, no podrá llevarse a cabo la devolución hasta que se haya decidido la inadmisión a trámite de la petición, de conformidad con la normativa de protección internacional (...).»

pender del devenir del expediente de protección internacional, lo que se halla en íntima conexión con las obligaciones internacionales previamente asumidas por el Estado español, por lo que también resultaba cercenado el núcleo de competencias estatales en materia de relaciones internacionales.

Finalmente, el artículo 6 de la PLO devenía igualmente refutable, en la medida en que se propendía delegar las facultades en los expedientes de expulsión referidos en el artículo 57.4 de la LOEx⁵³, en el que se hace mención a una diligencia en el pasaporte que supone una injerencia en un documento público expedido por un Estado de la Unión Europea, que sólo puede provenir de otro Estado, por lo que también desbordaba el ámbito de competencia estatal irrenunciable.

5.3. Indebida delegación de competencias normativas

Podría defenderse, como expusimos más arriba, que la delegación de facultades prevista en el artículo 150.2 de la CE no puede comprometer el traslado de competencias normativas. La PLO preveía la delegación normativa en materia de extranjería, como lo atestiguaba la lectura de su artículo 12.7⁵⁴. Ciertamente es que la PLO se cuidaba de emplear la misma fórmula que fue utilizada en la ya mencionada Ley Orgánica 5/1987. Debe precisarse, no obstante, que la STC 118/1996, de 27 de junio (FJ 61) no avaló expresamente la delegación de competencias normativas, al no constituir una cuestión alegada por la recurrente (precisamente la Comunidad Autónoma de Cataluña), sino que sólo decidió sobre la adecuación al principio de seguridad jurídica de la redacción empleada, en el entendido de que la delegación normativa se hacía bajo los contornos de la propia legislación estatal.

Se pueden entreverar otros artículos en los que de manera velada se pretendía la delegación de funciones normativas de especial relevancia, en cuanto afectaban al estatuto del extranjero. Nos referimos a lo que eufemísticamente se denominaron «criterios» establecidos por la Junta de Seguridad regulada en el artículo 164.4 del EAC.

Así, el artículo 6.3 de la PLO señalaba que la resolución definitiva de los procedimientos de expulsión allí referidos «valorarán los criterios orientativos que se establezcan en la Junta de Seguridad». Con independencia de la

⁵³ «(...) si el extranjero fuese titular de una autorización de residencia válida expedida por otro Estado miembro, se le advertirá, mediante diligencia en el pasaporte, de la obligación de dirigirse de inmediato al territorio de dicho Estado. Si no cumplierse esa advertencia se tramitará el expediente de expulsión».

⁵⁴ En sede de normas generales de delegación, aclaraba que «como facultad accesoria de las anteriormente reseñadas en la presente Ley Orgánica, el Estado delega en la potestad normativa de ejecución o desarrollo de las normas estatales reguladoras de las materias objeto de delegación, siempre que dichas normas prevean expresamente dicha ejecución o desarrollo por las Comunidades Autónomas. Dicha potestad normativa habrá de ejercerse, en todo caso, respetando las normas promulgadas por el Estado y los criterios de aplicación establecidos por éste».

contradicción intrínseca en el empleo del imperativo «valorarán» para después adjetivar como orientativos a esos criterios que parecían de aplicación obligatoria, se apuntaba también que debían valorarse «especialmente cuando afecten a la Seguridad Nacional». El artículo 9.3 abundaba en supeditar las facultades delegadas consistentes en «la materialización y operatividad» de los controles internos de fronteras del ámbito del Convenio Schengen a los «criterios establecidos en la Junta de Seguridad». Se repetía la misma fórmula en el artículo 10, en el que nuevamente se subordinaba a «los criterios establecidos en el seno la Junta de Seguridad» la delegación de la ejecución normativa en la emisión de las tarjetas de identificación de las personas extranjeras a residir, estudiar o trabajar.

En este punto se hace necesario subrayar que las funciones que se atribuyen a dicha Junta de Seguridad en el artículo 164.4 del EAC⁵⁵, que trae causa de las previsiones del artículo 50 de la ya citada LO 2/1986, son de pura coordinación⁵⁶. El contraste entre los artículos mencionados de la PLO y los preceptos rectores de la referida Junta de mencionados meritan las siguientes observaciones.

En primer lugar, a través de la PLO se pretendía atribuir competencias a la Junta de Seguridad que ni el EAC ni la LO 2/1986 le reconocen. No se aspiraba a la delegación de facultades sino, por el contrario, a introducir innovaciones normativas que, además, implicaban la modificación de dos leyes con rango orgánico. En segundo lugar, excedía igualmente del contenido propio de esta tipología legal la materialización de un traslado de una capacidad normativa a un órgano que carece de ella. En términos puramente hipotéticos, si la ley orgánica de delegación pudiera comprender el traslado de competencias normativas, debería hacerse en órganos que tuvieran esa potestad, circunstancia que no cumplía, como decimos, la Junta de Seguridad. En último término y más grave, esos «criterios» que debía establecer la Junta de Seguridad según la PLO, enmascaraban la modulación del régimen general de extranjería previsto en la LOEx, lo que, en definitiva, auspiciaba un «estatuto del extranjero» en Cataluña distinto al del resto de España. Desmochaba, por tanto, el principio de igualdad, y suponía una prueba clara de que la delegación pretendida afectaba a una materia (extranjería e inmigración) que por su propia naturaleza no es susceptible de delegación.

⁵⁵ «La Generalitat participa, mediante una Junta de Seguridad de composición paritaria entre la Generalitat y el Estado y presidida por el Presidente de la Generalitat, en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. La Generalitat, de acuerdo con el Estado, estará presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado».

⁵⁶ «1. En las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios podrá constituirse una Junta de Seguridad, (...) con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma (...). 2. La Junta de Seguridad será el órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración (...)».

5.4. Infracción del principio de territorialidad

Cabe presumir que las autorizaciones de estancia y residencia que hubiera correspondido emitir a la Comunidad Autónoma de Cataluña, en los términos que preveían los artículos 2 a 4 de la PLO, tendrían eficacia no sólo en dicho ámbito territorial, sino también en el resto de España, puesto que la libertad de circulación y residencia consagrada en el artículo 5 de la LOEx, permite a los extranjeros su traslado a cualquier punto del territorio nacional. Si no fuera así, y se exigiera una segunda autorización, se incurriría en una duplicidad administrativa en los términos ya denunciados *ut supra*.

También hubieran tenido eficacia en todo el Estado las decisiones que se pretendían delegar en el régimen sancionador del artículo 6 de la PLO, puesto que cualquier expulsión o devolución de extranjeros lo sería respecto de todo el territorio del Estado y no sólo del de Cataluña⁵⁷. Lo mismo sucedía respecto de las medidas del control de las fronteras de los artículos 8 y 9 de la PLO, en el entendido de que las fronteras del Estado español son únicas e indivisibles. Finalmente, y con independencia de la falta de concreción y claridad que hubiera sido deseable en la redacción del artículo 10 de la PLO, la emisión de la documentación identificativa a la que se refería dicho precepto también parecía tener eficacia en todo el territorio nacional.

En consecuencia, debían valorarse dichos preceptos a la luz del principio de territorialidad de las competencias. Es paradigmática la STC 79/2017, de 22 de junio, que establece la regla general de que el territorio de cada comunidad autónoma actúa como límite de sus propias competencias⁵⁸. Se acepta como excepción la constitucionalidad de normas que habiliten actos de aquellas con eficacia extraterritorial⁵⁹. Sin embargo, la misma STC

⁵⁷ No en vano, el artículo 26.1 de la LOEx dispone que «no podrán entrar en España, ni obtener un visado a tal fin, los extranjeros que hayan sido expulsados, mientras dure la prohibición de entrada, así como aquellos que la tengan prohibida por otra causa legalmente establecida o en virtud de convenios internacionales en los que sea parte España».

⁵⁸ «El alcance territorial de las competencias autonómicas “viene impuesto por la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución) y responde a la necesidad de hacer compatible el ejercicio simultáneo de las competencias asumidas por las distintas Comunidades” (STC 44/1984, de 27 de marzo, FJ 2), de modo que el territorio [autonómico] se configura como un elemento definidor de las competencias de cada Comunidad Autónoma en su relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales. Las competencias de las Comunidades Autónomas se circunscriben a su ámbito territorial» (FJ 13).

⁵⁹ «(...) se ha distinguido entre el ejercicio de las competencias autonómicas, como regla general limitado al ámbito territorial correspondiente, y los efectos del ejercicio de dichas competencias, que pueden manifestarse en específicas ocasiones fuera de dicho ámbito. En concreto, hemos afirmado que la limitación territorial de la eficacia de normas y actos no puede significar que le esté vedado a una Comunidad Autónoma, en uso de sus competencias propias, adoptar decisiones susceptibles de producir consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional. La privación a las Comunidades Autónomas de la

79/2017 establece un límite infranqueable que no se puede rebasar, y es «la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables»; no es admisible la excepción si no existe un estándar equivalente⁶⁰.

Si no se diera esa equivalencia, se vulneraría la capacidad de autonomía de las otras Comunidades Autónomas, como explica la sentencia —recuérdese que ésta tenía por objeto el enjuiciamiento constitucional de la unidad de mercado, y en concreto, la regla según la cual determinadas autorizaciones para el ejercicio de actividades económicas, otorgadas en una comunidad autónoma tendrían eficacia en el resto, bajo ciertos presupuestos—.

En el presente caso, sin embargo, el canon que se debía valorar para discernir la viabilidad constitucional de la excepción al principio de territorialidad no vendría dado por la legislación o estándar de las otras comunidades autónomas —de la que carecen, al ser competencia exclusiva del Estado—, lo que ya de por sí impediría la admisión de la excepción. La comparativa habría que buscarla, en su caso, en el estatuto jurídico del extranjero configurado en la LOEx y su normativa de desarrollo. Siendo así, podría apuntarse que dicha excepción tampoco hubiera sido tolerable porque el establecimiento preceptivo de determinados «criterios» por la Junta de Seguridad, modulando el estatuto jurídico del extranjero en Cataluña, distinto del derivado de la LOEx, rompería el requisito de la equivalencia del estándar, y sin ésta, como se ha dicho, no cabe reconocer efectos a las decisiones de una Comunidad Autónoma en el resto del Estado.

En este punto surgía una interrogante sobre si la Comunidad Autónoma de Cataluña hubiera dado eficacia a las decisiones que en materia de extranjería dictara el Estado, *v. gr.*, las autorizaciones de residencia otorgadas por éste. Este importante asunto no estaba resuelto expresamente en la PLO, y a nadie se le puede escapar su trascendencia, en cuanto podría haber sido determinante de la llevanza de dos políticas de extranjería aisladas y en paralelo. Por otro lado, la ausencia de reconocimiento por parte de la Comunidad Autónoma de las decisiones que, en extranjería, dictara el Estado, sometiénola a una segunda decisión autonómica, implicaría un agravamiento burocrático poco compatible con la delegación amén de la posibilidad de resoluciones contradictorias.

posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales supondría en la práctica privarles de capacidad de actuación» (FJ 13).

⁶⁰ «En la medida en que exista una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones ejecutivas autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. Así lo habría reconocido nuestra doctrina en relación con las actuaciones autonómicas de carácter ejecutivo (...)» (FJ 13).

5.5. El supuesto específico de la gestión colectiva de las contrataciones en origen

El artículo 5 de la PLO pretendía introducir determinadas innovaciones al sistema de gestión colectiva de las contrataciones en origen, lo que merece un análisis particularizado. El artículo 39 de la LOEx regula esta cuestión⁶¹. Se trata de un sistema conforme al cual el ministerio competente, teniendo en cuenta la situación nacional de empleo, aprueba una previsión anual de ocupaciones y, en su caso, de las cifras previstas de empleos que se pueden cubrir a través de la gestión colectiva de contrataciones en origen —dirigida, por tanto, para extranjeros que no se hallen o residan en España—. También sirve para establecer el número de visados para la búsqueda de empleos dirigidos a hijos o nietos de españoles de origen.

Dicha previsión es una decisión estatal, que debe tener en cuenta la situación nacional de empleo, además de considerar las propuestas que sean realizadas por las Comunidades Autónomas, previa consulta de los agentes sociales en su ámbito correspondiente. Es adoptada por orden ministerial.

Por tanto, se trata de un sistema centralizado que parte, como premisa, de la información sobre la situación nacional de empleo suministrada por el Servicio Público de Empleo Estatal (art. 168.1 del Reglamento de Extranjería) y que concluye con un proceso de selección en el que participa el órgano competente en el país de origen, según el previo acuerdo internacional firmado entre España y aquel⁶². A estos efectos, se crea una comisión de selección, que está formada por miembros de la misión diplomática y los órganos competentes del país de origen⁶³.

Sentado lo anterior, pensamos que el artículo 5 de la PLO conducía a una desnaturalización del sistema estatal descrito, puesto que, de primeras, se señalaba que sería la comunidad autónoma la que establecería la previsión anual de ocupaciones, así como las cifras previstas de empleos en su ámbito territorial. Por otro lado, se arrogaba la determinación del contenido de la propia norma de gestión colectiva de contratación, lo que hubiera implicado que Cataluña hubiera quedado al margen de la orden estatal anual. Ambas previsiones hubieran supuesto una desconfiguración del esquema vigente y la creación de otro paralelo.

⁶¹ Desarrollado en el Título VIII del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la LOEx (Reglamento de Extranjería).

⁶² El artículo 15 de la Orden ISM/1488/2024, de 27 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2025, dispone en este sentido: «1. La Dirección General de Gestión Migratoria, previa valoración del expediente y a través de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, que informará a la misión diplomática u oficina consular, remitirá las ofertas en el plazo de cinco días hábiles al órgano encargado de la preselección en el país que corresponda y acordará con sus autoridades competentes y con el ofertante, la fecha, el lugar y la metodología para la selección de las personas trabajadoras (...)».

⁶³ Según el artículo 15.4 de la Orden ISM/1488/2024, de 27 de diciembre, por la que se regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para 2025.

Se exigía también la presencia de una delegación de Cataluña en las comisiones de selección creadas en los acuerdos internacionales de ordenación de flujos migratorios, firmados entre España y terceros países, lo que suponía una interferencia en las relaciones internacionales entre ellos, amén de ser la única con dicha participación, en un tratamiento desigual respecto del resto de Comunidades Autónomas.

Finalmente, se requería la información obligatoria sobre la negociación de los instrumentos internacionales que se fueran a suscribir entre España y terceros países, para afirmar, a continuación la PLO, que «todo ello sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma de Catalunya en el marco de sus competencias podrá consignar acuerdos de colaboración en los términos establecidos en el Capítulo III del Título V de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio; así como en los términos de la normativa en materia de Acción y Servicio Exterior del Estado». El artículo 195 del EAC⁶⁴, ciertamente, prevé esta posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración, pero siempre en materias de su competencia, lo que los hacía imposibles en este caso por ser de extranjería e inmigración titularidad del Estado.

5.6. Ausencia de medios de control estatal

Debemos analizar finalmente si la PLO concretaba suficientemente los medios de control que debe retener el Estado respecto de las facultades delegadas. Es unánime la opinión doctrinal sobre la obligatoriedad del establecimiento de estos medios de control en la delegación de facultades del artículo 150.2 de la CE, a lo que conduce específicamente el artículo 153.d) de la CE. Es algo consustancial a esta tipología legal, y su elusión determinaría su infracción, haciéndola inconstitucional.

Preliminarmente podría pensarse que se respetaba esta exigencia con las previsiones del artículo 12.9 de la PLO cuando señalaba, en primer lugar, que, si existiera una discrepancia en su aplicación, «a instancia de cualquiera de las dos administraciones se reunirá la Comisión Bilateral prevista en el artículo 183 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio». Este precepto del EAC configura el mentado órgano como «el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado», cuyas funciones son «deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto (...)», con relación a determinados ámbitos materiales allí explicitados. Pero dicha Comisión Bilateral carece de las funciones de control que clama el artículo 150.2 de la CE, lo que además parecía ser conocido por el redactor de la PLO, ya que se precavía, en defec-

⁶⁴ «La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat».

to de acuerdo, que «ambas administraciones se reservan los mecanismos de control constitucionales, estatutarios y legales previstos para la resolución de dichas discrepancias, atendiendo el Gobierno de España en todo caso a lo establecido en el artículo 153.b) de la Constitución Española». Como puede observarse, el control que debiera corresponder al delegante se replica también en el delegado de forma que se hace bidireccional, lo que se aparta del esquema natural de cualquier delegación. Tampoco concurre una mínima concreción de los controles que se reserva el Estado.

Resulta muy significativa a estos efectos el parangón entre el artículo 12.9 de la PLO y el artículo 19 de la LO 5/1987 (único precedente de delegación), en el que sí se procuraba una adecuada previsión de estos mecanismos de control, contemplando un requerimiento por parte del Estado y una revocación de las facultades delegadas, en caso de incumplimiento⁶⁵. La sola remisión al artículo 153 b) de la CE realizada en la PLO impedía precisar la forma en la que debía actuar el Estado si las facultades delegadas eran ejercitadas con exceso o desvío del estatuto del extranjero, o de las propias condiciones establecidas en la delegación, lo que rebosaba claramente el principio de seguridad jurídica además de comprometer el contenido necesario de las leyes orgánicas de delegación, con infracción del artículo 150.2 de la CE.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Conde, Enrique (1990). *El Régimen jurídico político*. Tecnos, pp. 653-655.
- Álvarez Conde, Enrique (1999). *La ordenación constitucional y estatutaria de las competencias de la Comunidad de Madrid*, en Arnaldo Alcubilla, Enrique y Mollinedo Chocano, José Joaquín (Dirs.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Comunidad de Madrid, pp. 619-644.
- Aja Fernández, Eliseo y Tornos Más, Joaquín (1993). La Ley Orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución Española. *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, pp. 185-196.
- Bilbao Ubillos, Juan María (2005). *Leyes Orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE) y reforma de los Estatutos de Autonomía*, en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*. Junta de Castilla y León, pp. 267-313.
- Cazorla Prieto, Luis María, Arnaldo Alcubilla, Enrique y Román García, Fernando (2000). *Temas de Derecho Constitucional*. Aranzadi, pp. 313-314.
- García de Enterría, Eduardo (1988). Las leyes del artículo 150.2 de la Constitución como instrumento de ampliación del ámbito autonómico. *Revista de Administración Pública*, n.º 116, pp. 7-29.

⁶⁵ «En el caso de que una Comunidad Autónoma incumpliere las disposiciones contenidas en la presente Ley Orgánica, el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, requerirá formalmente a la Comunidad, y si en el plazo de dos meses ésta mantuviera su actitud, podrá acordar la revocación de la delegación».

- García de Enterría, Eduardo y Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (1995). *Curso de Derecho Administrativo I*. Séptima edición. Civitas, pp. 326-328.
- Gil-Robles y Gil-Delgado, José María y Marín Riaño, Fernando (1981). Las transferencias de facultades a las Comunidades Autónomas por vía de Ley: su tramitación parlamentaria. *Revista de Derecho Político*, n.º 9, pp. 175-184.
- Luque Regueiro, Fernando (2003). *La Ordenación constitucional de las competencias* en Álvarez Conde, Enrique (Dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX Aniversario del Estatuto de Autonomía*. Centro de Estudios Ramón Areces. Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, pp. 697-715.
- Montilla Martos, José Antonio (1996). Las leyes orgánicas de trasferencia en el proceso de homogeneización competencial. *Revista de Administración Pública*, pp. 281-312.
- Porrás Ramírez, José María (2025). El reparto de competencias en materia de inmigración y extranjería en el Estado autonómico: un proceso inacabado en Las políticas en materia de inmigración en el Estatuto de Autonomía. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, n.º 42, pp. 61-100.
- Rodríguez de Santiago, José María y Velasco Caballero, Francisco (1999). Límites a la transferencia o delegación del artículo 150.2. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 1999, n.º 55, pp. 97-132.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (1992). *El modelo de Administración autonómica: hacia la Administración única*. Diario *La Ley*, tomo 4. Editorial la Ley. La Ley 7044/2011, pp. 1124-1125.
- Ruíz-Huerta Carbonell, Alejandro (1993). Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada? *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n.º 81, pp. 103-128.



La Government Accountability Office y el Congreso de los Estados Unidos de América: modelos de relación entre Parlamentos y Entidades Fiscalizadoras

The Government Accountability Office and the United States Congress: models of interaction between Parliaments and Audit Institutions

Ana Cossío Capdevila

Letrada del Tribunal de Cuentas

Vicepresidenta de la Cámara de Cuentas

<https://orcid.org/0009-0005-4439-873X>

Fecha de recepción: 16/02/2026

Fecha de aceptación: 29/04/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN: LA GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO).—II. INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES.—2.1. Organización.—2.1.1. España: las ICEX.—2.1.1.1. Tribunal de Cuentas.—2.1.1.2. Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX).—2.1.2. Estados Unidos de América.—2.1.2.1. El Comptroller General.—2.1.2.2. La Oficina.—2.2. Funciones.—2.2.1. Las ICEX.—2.2.2. La GAO.—III. MODELOS DE RELACIÓN PARLAMENTO-ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR: GAO'S CONGRESSIONAL PROTOCOLS.—3.1. Modelo español.—3.1.1. Ámbito nacional: Tribunal de Cuentas.—3.1.2. Ámbito autonómico.—3.1.2.1. Comunidades Autónomas sin OCEX.—3.1.2.2. Comunidades Autónomas con OCEX.—3.2. Modelo estadounidense.—3.2.1. Breve reseña sobre el sistema político estadounidense.—3.2.2. Vías de interacción entre la GAO y el Congreso estadounidense.—3.2.2.1. Mandatos parlamentarios.—3.2.2.2. Requerimientos parlamentarios.—3.2.2.3. Otras formas de colaboración.—IV. CONCLUSIÓN: UNA MIRADA HACIA EL FUTURO.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en el uso de los fondos públicos constituyen pilares esenciales de los sistemas democráticos. En este contexto, las entidades fiscalizadoras superiores desempeñan un papel clave como órganos de apoyo al poder legislativo en el control de la gestión económico-financiera y presupuestaria del poder ejecutivo, tanto a nivel estatal como autonómico. El presente estudio analiza una

de las instituciones de control más avanzadas a nivel internacional: la Government Accountability Office de los Estados Unidos. Se examina su contribución al diseño del complejo marco de auditoría en un Estado federal como el norteamericano y, especialmente, su función como instrumento eficaz al servicio del Congreso en la supervisión de la acción gubernamental. El trabajo subraya la importancia de la independencia institucional, la planificación basada en el análisis de riesgos y la orientación a resultados, destacando cómo la GAO articula mecanismos ágiles y útiles para colaborar con el Parlamento, fortaleciendo la rendición de cuentas y garantizando la adecuada protección de los intereses de la ciudadanía.

PALABRAS CLAVE: rendición de cuentas, control externo, control parlamentario, eficiencia.

ABSTRACT

Accountability, transparency, and efficiency in the use of public funds are essential pillars of democratic systems. In this context, Supreme Audit Institutions play a key role as supporting bodies of the legislative branch in overseeing the economic, financial, and budgetary management of the executive power, both at the national and subnational levels. This study examines one of the most advanced control institutions at the international level: the United States Government Accountability Office. It analyzes its contribution to the design of the complex audit framework of a federal state such as the United States, and particularly its role as an effective instrument at the service of Congress in supervising government action. The paper emphasizes the importance of institutional independence, risk-based planning, and results-oriented approaches, highlighting how the GAO deploys agile and effective mechanisms to work with Congress, thereby strengthening accountability and ensuring the adequate protection of American citizens' interests.

KEYWORDS: public accountability, external audit, parliamentary oversight, efficiency.

I. INTRODUCCIÓN: LA GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO)

La rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia en el uso de fondos públicos son elementos esenciales en un estado democrático. Las entidades fiscalizadoras superiores son aquellas instituciones que, bajo distintas configuraciones jurídicas e institucionales, coadyuvan al poder legislativo de un país o región (en el caso de España nos referiremos a las Cortes Generales y a las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas) en la tarea de controlar la gestión económico-financiera y presupuestaria del ejecutivo.

Con el presente estudio queremos ahondar en una de las instituciones de control más modernas y eficientes del mundo, la institución superior de

control de los Estados Unidos, destacando su labor no solo en el diseño del marco de auditoría de una nación federal tan compleja como la norteamericana sino como instrumento de auténtico apoyo al poder legislativo en su actividad de control al gobierno.

Las instituciones de fiscalización deben gozar de la necesaria independencia que permita un trabajo, sin injerencias de la institución controlada, planificado atendiendo a un adecuado análisis de riesgos, pero a su vez, debe servir al parlamento como un arma ágil y focalizada en la rendición de cuentas de quienes gestionan fondos públicos y, por tanto, como una garantía para el ciudadano en su vertiente fiscal o contribuyente.

Es este aspecto el que queremos subrayar con este estudio, la manera en el que la *Government Accountability Office* (en adelante GAO) colabora con el Congreso de los Estados Unidos a través de diversos instrumentos que configuran un modelo dotado de agilidad y fluidez y, por tanto, de utilidad para la sociedad norteamericana (Vallès Vives, 2003, p. 92).

La Oficina de Responsabilidad Gubernamental u Oficina Gubernamental de Rendición de Cuentas (GAO, por sus siglas en inglés) se creó en 1921 mediante la Ley de Presupuesto y Contabilidad (*The Budget and Accounting Act*), bajo la denominación *General Accounting Office* (Oficina General de Contabilidad), que transfirió a esta nueva entidad las funciones de auditoría, contabilidad y gestión de reclamaciones previamente asignadas al Departamento del Tesoro junto con 1700 empleados de dicho Departamento. Su creación respondió a la necesidad de reorganizar la gestión financiera del Gobierno federal tras la Primera Guerra Mundial. El aumento significativo del gasto durante el conflicto había generado un incremento considerable de la deuda pública, lo que llevó al Congreso a reconocer la necesidad de contar con más información y control sobre el uso de los recursos públicos. Esta legislación también garantizó la independencia de la GAO respecto al poder ejecutivo, otorgándole un amplio mandato para examinar y supervisar el uso de los fondos federales.

Durante sus primeros veinte años de funcionamiento, la labor principal de la GAO consistió en la revisión material de la documentación contable. Sin embargo, tras la Segunda Guerra Mundial, la institución comenzó a realizar auditorías financieras de carácter más integral. A partir de la década de 1960, la GAO inició una transición gradual hacia el tipo de trabajo que actualmente caracteriza su labor: la evaluación de programas mediante auditorías operativas, orientadas a determinar si los programas públicos cumplen con los objetivos para los cuales fueron diseñados (Rodríguez Ariza, 2006, p. 138).

En 2004, la denominación legal de la GAO cambió de *General Accounting Office* a *Government Accountability Office*. Esta modificación reflejó el papel, cada vez más amplio, que asumía la entidad dentro de una administración federal en expansión. Más allá de las auditorías financieras, las actuaciones de la GAO comprenden evaluaciones de programas, auditorías

de gestión, análisis de políticas públicas, dictámenes jurídicos, resoluciones de impugnaciones en procesos de licitación, así como investigaciones relacionadas con el fraude de fondos federales. La denominación en sí refleja la exigencia por parte de la sociedad estadounidense de una debida «rendición de cuentas» (*accountability*) de quienes manejan los fondos procedentes de sus impuestos, termómetro de calidad democrática, que va más allá del mero control auditor del gasto.

El presente trabajo pretende profundizar en cómo el poder legislativo ejerce una de sus labores fundamentales, la acción de control al ejecutivo en el uso de fondos públicos, abordando el estudio de los instrumentos que constitucionalmente se ponen a su disposición, las entidades fiscalizadoras, y su dinámica de relación. A tal efecto se analizará el modelo español, en sus distintos ámbitos territoriales, distinguiendo cuáles son sus funciones y cómo impacta su organización en su desempeño; y el estadounidense, cuya institución superior de control, la GAO, se ha convertido en un paradigma por su agilidad y eficacia en el servicio al parlamento¹ americano y, por tanto, en el servicio a sus ciudadanos (Biglino Campos, 2019, p. 81), destacando por sus prácticas ejemplares (García del Castillo, 2007, p. 161). Con ello, el objetivo fundamental de este estudio es ofrecer pautas que podrían inspirar una reforma de las estructuras existentes en nuestro ordenamiento, de cara a reforzar el papel de las instituciones de control externo del gasto público como auténticas guardianas del presupuesto.

II. INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

2.1. Organización

2.1.1. España: las ICEX²

El modelo de control externo en España refleja la configuración del Estado como Estado autonómico donde conviven el Tribunal de Cuentas, configurado constitucionalmente (art. 136) como el *supremo órgano fiscaliza-*

¹ Como puede apreciarse por el número de informes y comparecencias cada año ante el Congreso, sus publicaciones sobre análisis de tendencias (i.e.: On the Horizon: Three Science and Technology Trends That Could Affect Society) o la rapidez con la que fiscalizan cuestiones de máxima actualidad (i.e.: Ukraine Funding: HHS Allocation and Oversight of Refugee Assistance Report; Venezuela: Illicit Financial Flows and U.S. Efforts to Disrupt Them Report); U.S. Immigration and Customs Enforcement (ICE) Report: Actions Still Needed to Improve Planning and Management of Its Native American Law Enforcement Unit, entre otros).

² La denominación ICEX hace referencia a todas las existentes en el marco nacional, ya sea estatal o autonómico. Cuando se hace referencia exclusivamente al ámbito autonómico, se utiliza la denominación órganos de control externo o su acrónimo OCEX.

dor de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, con competencias sobre todo el territorio nacional, y los Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, encargados de control de del presupuesto autonómico y local.

La relación entre las instituciones de control externo (ICEX) pivota sobre las ideas de primacía del Tribunal de Cuentas en su función auditora, y necesidad de coordinación con los órganos autonómicos análogos en los territorios donde se hubiesen constituido, mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

Procederemos a continuación a analizar muy brevemente la estructura de las distintas instituciones de control existentes en el panorama nacional que varían entre modelos colegiados y unipersonales, lo que determina, en cierta medida, el modo en que se relacionan con la institución parlamentaria correspondiente.

2.1.1.1. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas tal como establece la Constitución (art. 136 y 153.d) y su legislación de desarrollo (Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas) es un órgano pluripersonal o colegiado, compuesto por 12 miembros, los Consejeros de Cuentas, elegido por las Cortes Generales, 6 por el Congreso y 6 por el Senado, por mayoría de tres quintos en ambas cámaras, para un período de 9 años, renovable sin límite de tiempo, entre Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de 15 años de ejercicio profesional (art. 30.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas). Habitualmente los miembros del Tribunal de Cuentas son elegidos entre juristas o economistas.

Los Consejeros de Cuentas y el Fiscal ante el Tribunal de Cuentas, designado éste por la Fiscalía General del Estado, integran el órgano de mayor rango del Tribunal, el Pleno, al que corresponden las funciones más importantes de la institución, como la función fiscalizadora, las principales decisiones en materia de gobierno interior o la potestad normativa interna. El Presidente del Tribunal de Cuentas es elegido entre sus miembros por un período de 3 años, renovable. La formación de los Presidentes del Tribunal de Cuentas está orientada a los ámbitos competenciales de la institución, teniendo una edad media de aproximadamente 61 años en el

momento de acceso al cargo. La práctica totalidad han sido funcionarios de carrera, juristas o economistas.

La organización del Tribunal de Cuentas es reflejo de sus principales funciones, la función fiscalizadora de la actividad económico-financiera del sector público y la función enjuiciadora o judicial, esto es, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Así pues, el Tribunal se organiza en dos grandes secciones, la Sección de Fiscalización y la Sección de Enjuiciamiento, en las que incardinan los Consejeros y Consejeras que integran el Pleno.

Además de los señalados, el órgano ordinario de gobierno interior de la institución es la Comisión de Gobierno, constituida por el Presidente del Tribunal de Cuentas y los Consejeros-Presidentes de Sección, que se encarga de establecer el régimen de trabajo del personal, distribuir los asuntos en las secciones y *mantener relaciones permanentes con las Cortes Generales a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas* [art. 6 a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas].

2.1.1.2. Órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX)

Las instituciones autonómicas de control externo creadas hasta la fecha en 13 de las 17 Comunidades Autónomas, han seguido, con carácter general, el modelo establecido para el Tribunal de Cuentas en su función fiscalizadora, ya que los OCEX no tienen función de enjuiciamiento contable, sin perjuicio de sus particularidades propias.

Tabla n.º 1					
TIPOLOGÍA ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS					
	CC. AA.	COMPOSICIÓN	ELECCIÓN PARLAMENTARIA	DURACIÓN MANDATO	REQUISITOS FORMACIÓN
1	Cámara Comptos Navarra	Unipersonal	1.º votación: mayoría absoluta 2.º votación: mayoría simple	6 años renovable sin límite	Titulados superiores juristas, economistas
2	Sindicatura Comptes Cataluña	7 síndicos	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 15 años ejercicio
3	Sindicatura Comptes Comunitat Valenciana	3 síndicos	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
4	Consello de Contas Galicia	5 consejeros	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite hasta los 72 años	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 12 años ejercicio
5	Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	7 consejeros	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Titulados superiores con más de 10 años ejercicio
6	Cámara de Cuentas Andalucía	7 consejeros	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite	Titulados superiores juristas, economistas
7	Audiencia de Cuentas Canarias	5 consejeros auditores	Mayoría 3/5	5 años renovable sin límite	Personas de reconocido prestigio en relación con el ámbito funcional del órgano fiscalizador
8	Cámara de Cuentas Madrid	7 consejeros	1.º votación: 3/5 2.º votación: mayoría simple	6 años renovable sin límite	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
9	Sindicatura Comptes Illes Balears	3 síndicos	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
10	Consejo de Cuentas Castilla y León	3 consejeros	1.º votación: 3/5 2.º votación: mayoría absoluta	4 años renovable sin límite	Funcionarios, juristas, economistas, titulados superiores con más de 10 años ejercicio
11	Sindicatura de Cuentas Asturias	3 síndicos	Mayoría 3/5	6 años limitación: renovable 1 vez	Titulados superiores con más de 10 años ejercicio
12	Cámara de Cuentas Aragón	3 consejeros	Mayoría 3/5	6 años renovable sin límite	Titulados superiores con más de 10 años ejercicio
13	Cámara de Cuentas Castilla-La Mancha	Unipersonal	1.º votación: 3/5 2.º votación: mayoría absoluta	6 años limitación: renovable 1 vez	Titulados superiores con más de 6 años ejercicio

Fuente: elaboración propia a partir de normativa OCEX.

A la luz de los datos reflejados en la tabla anterior se pueden conocer las características estructurales de los distintos OCEX.

En la gran mayoría de los casos se ha optado por el modelo colegiado (conocido como modelo continental o francés) frente al unipersonal (modelo anglosajón o de Westminster). En el derecho comparado, el modelo colegiado suele ser propio de aquellas instituciones superiores de control que tienen, además de función auditora, función jurisdiccional (como por ejemplo los casos de España, Francia, Italia, Bélgica, Portugal o Grecia) lo que les permite funcionar como un tribunal de justicia, mientras que aquellas que no ejercen función judicial suelen adoptar el modelo unipersonal (i.e. Reino Unido, Suecia, Austria, Finlandia, Dinamarca, Estados Unidos de América, Canadá, entre otros). Los órganos de control autonómicos, a pesar de no tener función jurisdiccional, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en Francia (Levallois, 2001, p. 62), adoptan fórmulas pluripersonales que van desde los 3 miembros a los 7 miembros, salvo en los casos de Navarra y Castilla-La Mancha, en los que ha optado por el modelo unipersonal.

En todos ellos se exigen unas mayorías parlamentarias reforzadas para su elección, si bien en los casos de Navarra, Madrid, Castilla León y Castilla-La Mancha se contempla la posibilidad de nombramiento de los miembros del OCEX mediante mayorías menos cualificadas en caso de falta de acuerdo.

Con relación al período de duración del mandato, que suele ser siempre superior al de la legislatura parlamentaria para desligar a estas instituciones del curso político, la mayor parte han optado por establecer la duración del mandato en 6 años, excepto Castilla y León y Canarias en donde el período es algo inferior (4 y 5 años respectivamente). Debe señalarse que 5 Comunidades Autónomas —Cataluña, Comunitat Valenciana, País Vasco, Asturias y Castilla-La Mancha— han limitado la posibilidad de renovar el mandato de los miembros de los órganos de control, siendo esta una potente garantía de independencia de la función auditora. Destaca también el caso del Consello de Contas de Galicia, donde se limita la edad máxima de permanencia en el cargo a los 72 años.

Respecto de los requisitos de elegibilidad de los miembros, en general se exige una especialización y excelencia demostrada en las áreas propias de ejercicio del órgano de control, destacando Cataluña donde es preciso un ejercicio profesional de al menos 15 años, frente a Navarra, Andalucía o Canarias donde no se prevé legalmente la exigencia de un número de años concreto como requisito objetivo para valorar la adecuación. En la actualidad, la gran mayoría de Presidentes de OCEX son funcionarios de carrera especializados en diversas áreas del derecho o la economía, y su edad media es aproximadamente de 62 años.

2.1.2. Estados Unidos de América

2.1.2.1. El Comptroller General

La GAO es una institución unipersonal, cuya cabeza es el *Comptroller General* (Auditor General) de los Estados Unidos. El Auditor General es designado por el Presidente de los Estados Unidos a partir de una terna de candidatos propuestos por una comisión especial del Congreso. Dicha comisión está integrada por el Presidente de la Cámara de Representantes (*Speaker*), el Presidente *pro tempore*³ del Senado, los líderes de la mayoría y de la minoría de ambas Cámaras, así como los Presidentes y Miembros de mayor rango del partido minoritario del Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado y del Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes. El Presidente puede solicitar a la comisión que proponga candidatos adicionales para su consideración. La designación presidencial está sujeta a confirmación por parte del Senado.

El Auditor General se nombra para un mandato único e improrrogable (el Auditor General designa a un Auditor General en funciones de entre el personal de la GAO antes de dejar el cargo) de 15 años, no renovable, lo que lo aleja de vaivenes políticos, y solo puede ser destituido por causa justificada, mediante un procedimiento de destitución (*impeachment*) o mediante resolución conjunta de ambas Cámaras, previa notificación formal y con posibilidad de ser oído en audiencia. El *impeachment* se limita a los motivos constitucionales de traición, soborno u otros delitos y faltas graves. La legislación vigente también contempla como causas específicas para la destitución mediante resolución conjunta: incapacidad permanente, ineficiencia, negligencia en el desempeño del cargo, mala conducta en el ejercicio de sus funciones, o la comisión de un delito grave o conducta que implique vileza moral⁴.

Una vez finalizado su mandato, el Auditor General se retira percibiendo la totalidad de sus retribuciones, y no podrá ser nombrado para ningún otro cargo en el gobierno de los Estados Unidos. Ello, además de otras previsiones legales, como la autonomía presupuestaria de la institución, cuyo proyecto de presupuesto se incorpora a las asignaciones anuales del Parlamento y no puede ser modificado por el ejecutivo, garantizan que la GAO goce de una independencia prácticamente total respecto del Gobierno.

³ El Vicepresidente de los EE. UU. es a su vez el Presidente del Senado si bien esta labor la ejerce *pro tempore*, en su ausencia, otro senador, siendo costumbre parlamentaria que sea elegido para el cargo el senador más antiguo del partido que tiene la mayoría, quien a su vez puede delegarla.

⁴ La regulación estatutaria completa de la figura del Comptroller se encuentra fundamentalmente en el Título 31 del Código Federal de los EE. UU. bajo la rúbrica «Money and Finance», Capítulo 7 «Government Accountability Office» (arts. 701-793).

Desde la creación de la GAO en 1921, ha habido 8 Auditores Generales, 3 de ellos han cumplido el mandato completo de 15 años. Ninguno ha sido destituido.

Los Auditores Generales han contado con diversos perfiles profesionales y trayectorias laborales antes de asumir el cargo. Todos tenían experiencia previa en el sector público, que abarca desde exgobernadores o senadores, miembros de la Cámara de Representantes, hasta integrantes de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos. La mayoría también contaba con experiencia en el sector privado, predominantemente en entidades de auditoría o despachos jurídicos.

En cuanto a su formación académica, si bien ha sido diversa, la mayoría poseía títulos de posgrado o certificaciones profesionales. Todos los titulares del cargo han sido varones (Orice Williams Brown, Auditora General en funciones, interinamente desde el 30 de diciembre de 2025, es la primera mujer en ocupar este puesto) y tenían una edad media de 51 años en el momento de su nombramiento⁵.

5

Tabla n.º 2				
AUDITORES GENERALES DE LOS EE. UU. DESDE 1921				
N.º	Nombre	Años en el cargo	Formación/Profesión	Perfil institucional
1	John R. McCarl	1921–1936	Abogado	Exsecretario parlamentario del Senado.
2	Fred H. Brown	1939–1940	Abogado	Político exgobernador de New Hampshire.
3	Lindsay C. Warren	1940–1954	Abogado	Congresista Reforzó el control de gastos tras la guerra.
4	Joseph Campbell	1955–1965	Contador público certificado (CPA)	Exdirector de contabilidad en Defensa.
5	Elmer B. Staats	1966–1981	Doctorado en Ciencia Política	Funcionario público, miembro de la Oficina de Administración y Presupuesto; secretario del Comité del Senado para la Administración Pública y los Asuntos Gubernamentales.
6	Charles A. Bowsher	1981–1996	CPA; MBA	Director ejecutivo de la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos; consultor privado.
7	David M. Walker	1998–2008	CPA; abogado	Socio de firma de auditoría; Miembro del Consejo Asesor sobre Información Financiera Gubernamental (Federal Accounting Standards Advisory Board – FASAB).
8	Gene L. Dodaro	2010–2025	Economista	Primer Auditor General con trayectoria íntegra en la propia GAO.
9	Orice Williams Brown (en funciones)	2026–present	Licenciada en Artes; MBA	Trayectoria profesional en la GAO.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en web de GAO y Congreso USA.

2.1.2.2. La Oficina

El Auditor General está asistido por una oficina integrada por cerca de 3.600 empleados. El presupuesto para el ejercicio 2025 ascendió a 887 millones de dólares⁶.

La institución se estructura en diversos comités, equipos y oficinas operativas y regionales.

1. Comité Ejecutivo

Este comité asesora al Auditor General en la dirección estratégica de la GAO.

Cargo	Denominación	Funciones Principales
Auditor General de los EE. UU.	Comptroller General of the United States	Máxima autoridad de la GAO. Dirige la estrategia general y representa a la agencia.
Jefe de Operaciones	Chief Operating Officer (COO)	Supervisa operaciones diarias y coordina equipos de misión y oficinas administrativas.
Consejero General	General Counsel	Responsable de asesoría jurídica, dictámenes legales y resolución de disputas contractuales.
Jefe de Finanzas y Administración	Chief Administrative Officer / Chief Financial Officer (CAO/CFO)	Encargado de la administración interna y las finanzas de la agencia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados en web de GAO.

El Auditor General cuenta también con un Consejo Asesor no ejecutivo integrado por diversas personalidades del ámbito público, privado y académico (que prestan asesoramiento periódico en materias de su experiencia y especialización, y con un Consejo Asesor en cuestiones Tribales e Indígenas (*Tribal and Indigenous Advisory Council*) en relación con el control de los programas federales que prestan servicios a las tribus, sus ciudadanos y los pueblos indígenas, compuesto por 14 miembros.

2. Equipos de Misión

La GAO organiza su labor en 15 equipos de misión especializados, cada uno centrado en áreas clave del gobierno federal. Estos equipos están compuestos por economistas, abogados, auditores financieros, ingenieros y otros especialistas que colaboran para proporcionar al Parlamento información objetiva y basada en evidencia. Los equipos realizan auditorías, evaluaciones y análisis en sectores como defensa, salud, educación, energía, tecnología de la información y seguridad nacional.

⁶ Fiscal year 2026 budget request (docs.house.gov).

3. Unidades Operativas y de Apoyo

Además de los equipos de misión, la GAO dispone de 16 unidades que respaldan su funcionamiento interno y externo. Estas unidades incluyen áreas como políticas de auditoría, gestión de calidad (*total quality management*, Ordoki, 1996, p. 68), recursos humanos, formación, tecnologías de la información, relaciones con el Congreso, oficina del Inspector general y servicios legales.

4. Laboratorio de Innovación y Ciencia de Datos

Este laboratorio impulsa la innovación en la GAO mediante el uso de tecnologías avanzadas y análisis de datos para mejorar la eficiencia y efectividad de las auditorías y evaluaciones. Ya desde la década de los 90, la GAO ha producido informes sobre cuestiones tecnológicas y científicas con impacto para la administración pública, destacando la publicación en 2021⁷ de un marco de rendición de cuentas de la inteligencia artificial (IA) que identifica las prácticas clave —en materia de gobernanza, datos, rendimiento y supervisión— para apoyar a las agencias federales y a otros entes públicos en la utilización responsable de la IA (Grau, 2021, p.12).

5. Oficinas Regionales

Aunque la sede principal de la GAO se encuentra en Washington, D. C., también cuenta con 11 oficinas regionales distribuidas por todo el país⁸.

2.2. Funciones

2.2.1. Las ICEX

En el sistema español las funciones de las instituciones de control externo varían atendiendo, principalmente, su ámbito territorial ya sea nacional o autonómico.

El Tribunal de Cuentas, cuyo ámbito competencial abarca todo el territorio nacional, ejerce fundamentalmente dos funciones al amparo del artículo 136 de la Constitución: la función fiscalizadora y la función jurisdiccional.

⁷ Artificial Intelligence: An Accountability Framework for Federal Agencies and Other Entities. GAO-21-519SP <https://www.gao.gov/assets/gao-21-519sp.pdf>

⁸ Atlanta, GA; Boston, MA; Chicago, IL; Dallas, TX; Dayton, OH; Denver, CO; Huntsville, AL; Los Angeles, CA; Norfolk, VA; Oakland, CA; Seattle, WA.

La *función fiscalizadora* consiste en verificar que la actividad económico-financiera del sector público, en la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos, se ejerce con sometimiento y observancia de los principios de legalidad, eficiencia y economía, establecidos en la Constitución (arts. 9.3, 31.2, 103.1, 133.4), mandatos que, de forma sucinta y clara, reproduce el artículo 9 de la Ley 2/1982, 2 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas (Álvarez Martín, 2006, p. 75).

La *función jurisdiccional* consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia contable, esto es, cuando el ilícito juzgado reúne las características de la responsabilidad contable definidas en el artículo 49 de la Ley 7/1988 de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas así «La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o Entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector».

No es objeto de estas líneas hacer un estudio profundo de la naturaleza y funciones de los órganos de control externo. Baste señalar que la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas forma parte de la jurisdicción ordinaria ejercida por juzgados y tribunales, siendo única para todo el territorio nacional. El Tribunal de Cuentas (STC 18/1991, de 31 de enero de 1991) «es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable» siendo el Tribunal Supremo el máximo órgano en materia jurisdiccional contable.

Derivada de la función fiscalizadora destaca también la *potestad sancionadora del Tribunal en materia de financiación tanto ordinaria como electoral a los partidos políticos*. La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, en su artículo 18 atribuye al Tribunal de Cuentas, no a los órganos autonómicos de control externo, la potestad para acordar la imposición de sanciones pecuniarias al partido político que cometa alguna de las infracciones que se tipifican en el artículo 17 de la misma Ley, que incluye tanto incumplimientos de las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General como en la propia Ley Orgánica 8/2007. Esta potestad se extiende por tanto a todo el territorio nacional. El procedimiento sancionador se iniciará por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas y las resoluciones sancionadoras que adopte el Tribunal de Cuentas serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (18 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos).

Esta potestad sancionadora del Tribunal de Cuentas, conexas a la función fiscalizadora, se establece únicamente por razón de sujeto —las formaciones

políticas— ya que no se ha ligado a otro tipo de infracciones detectadas en los procedimientos fiscalizadores habituales. Y es exclusiva del Tribunal de Cuentas, al igual que la jurisdiccional, pues no se ha atribuido a los OCEX a pesar de que son estos órganos los que realizan la fiscalización de las elecciones a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas cuando así lo prevea la normativa autonómica.

Además de estas funciones (la fiscalizadora, que se predica de todas las instituciones de control externo del gasto público, la jurisdiccional y la sancionadora, que son exclusivas del Tribunal de Cuentas) en nuestro país algunos OCEX desempeñan *funciones de prevención del fraude y la corrupción*, así como *funciones de asesoramiento* en materia económico-financiera en cuestiones relacionadas con sus competencias, a los parlamentos respectivos (ya sean las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o las Cortes Generales).

La función de prevención del fraude y la corrupción merecería un análisis detallado pero baste indicar aquí que esta función atribuida a los órganos de control de gasto consiste básicamente en colaborar con las administraciones sujetas a su ámbito de actuación, proponiendo la implantación de sistemas de prevención y la elaboración de manuales de gestión de riesgos de la corrupción; comprobar los sistemas de prevención que se pongan en marcha; asesorar sobre los instrumentos normativos más adecuados para prevenir la corrupción; fomentar en la sociedad civil y, particularmente, en el ámbito empresarial la transparencia y el comportamiento ético en sus relaciones con el sector público⁹. No se trata, a pesar de lo que pudiera parecer por su denominación, de una función investigadora como tal, ya que estos órganos carecen de instrumentos jurídicos para ello, al contrario de los que sucede con la fiscalía, las fuerzas y cuerpos de seguridad o la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

2.2.2. La GAO

La GAO desempeña *funciones de auditoría, evaluación e investigación* y proporciona *asesoramiento jurídico al Congreso* en materias objeto de su competencia. Los trabajos de la GAO se realizan de oficio o a instancia del Congreso. La Oficina presenta los resultados de sus revisiones a través de informes y de testimonios o comparecencias ante el Congreso.

A su vez, la GAO tiene *competencias de resolución de conflictos en materia contractual*¹⁰ (*bid protest*) similares a las de un tribunal de recursos contractuales, emitiendo resoluciones en caso de disputas relacionadas con la adjudicación

⁹ Merece citarse a este respecto la actividad del Consello de Contas de Galicia tras la reforma introducida por Ley 8/2015, de 7 de agosto, y su normativa de desarrollo.

¹⁰ 31 U.S.C. § 3554 – Decisiones sobre impugnaciones en contrataciones públicas.

de contratos federales (no estatales ni locales ni internacionales, ni de aquellas agencias que estén exceptuadas como el Servicio Postal)¹¹.

Asimismo, la GAO ejerce *competencias administrativas en materia presupuestaria*¹² (*legal decisions*) relativas al cumplimiento de la normativa presupuestaria por parte de los diversos cuentadantes, ya sea de oficio (cuando un incumplimiento se detecte durante una actuación fiscalizadora) o bien a instancia del Congreso, sus Comisiones o sus Miembros.

Además, tiene la responsabilidad legal de supervisar e informar (*legal opinions*) sobre el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo de la *Impoundment Control Act* (Ley de Control de Retenciones Presupuestarias) que prohíbe a las agencias retener o demorar la ejecución de fondos presupuestarios salvo que el Presidente emita un «mensaje especial» al Congreso. Destaca también el papel consultivo de la GAO durante los períodos de «cierre» presupuestario (*Shutdowns/Lapses in Appropriations*¹³). La GAO emite dictámenes sobre los «cierres» en respuesta a solicitudes del Congreso o de agencias federales (fundamentalmente sobre la posibilidad de continuar con determinadas actividades y gastos, sobre las excepciones al cierre para casos de emergencia...).

También en relación con la *Federal Vacancies Reform Act* (Ley de Reforma sobre Vacantes Federales), que establece los requisitos para la provisión de puestos vacantes en agencias del Poder Ejecutivo que requieren nombramiento presidencial con confirmación del Senado, la GAO emite comunicaciones dirigidas al Congreso y al Presidente informando sobre infracciones de los límites temporales establecidos por dicha ley.

Así mismo, en materia reguladora destacan las competencias atribuidas a la GAO por la *Congressional Review Act* (Ley de Revisión del Congreso) que exige que todas las normas emitidas por agencias federales sean remitidas a ambas cámaras parlamentarias y a la GAO antes de que puedan entrar en vigor. La función principal de la GAO en el marco de esta norma consiste en

¹¹ *Competition in Contracting Act* of 1984 (CICA), 31 U.S.C. 3551-3557. Al margen de la competencia atribuida en esta ley, la GAO puede resolver otros recursos en materia de contratación si el organismo implicado ha aceptado por escrito que la GAO decida sobre ellas. Algunos organismos han proporcionado a la GAO cartas de consentimiento para resolver impugnaciones «no estatutarias» de forma permanente: la Agencia Logística de Defensa, el Servicio Forestal de los Estados Unidos y la Administración de Servicios Generales para la venta de propiedades, y el Arquitecto del Capitolio para las adquisiciones. Sin embargo, otros organismos solo han dado su consentimiento para que la GAO resuelva una impugnación «no estatutaria» en casos concretos.

¹² *GAO's Protocols for legal decisions and opinions*. Febrero 2024. GAO-24-107329.

¹³ Cuando se produce un cierre, la Ley contra el déficit (*Antideficiency Act*) exige que las agencias suspendan sus operaciones. Esto protege el poder del Congreso sobre el gasto federal al impedir que el poder ejecutivo funcione sin financiación. Esta ley impide a las agencias contraer obligaciones o realizar pagos por adelantado o que superen una asignación (31 U.S.C. § 1341). Por lo tanto, las agencias no pueden gastar dinero durante un cierre, ni siquiera para pagar los salarios de los empleados. Además, los empleados no pueden «ofrecer voluntariamente» sus servicios a las agencias, es decir, prestar servicios sin recibir una remuneración, salvo en circunstancias muy limitadas (31 U.S.C. § 1342).

informar al Congreso sobre cada regulación considerada «mayor» (*major rule*), comprobando si la agencia ha cumplido con el procedimiento normativo (Dooling, 2020, p. 395).

Y finalmente, si bien la GAO no está configurada como una institución antifraude, sí analiza tendencias, riesgos y estimaciones de fraude en toda la administración federal. Además, ha creado herramientas que pueden ayudar a combatir el fraude y los pagos indebidos (*FraudNET hotline; Fraud Risk Framework; Framework for Emergency Assistance Programs; The Green Book; Anti-Fraud Resource*)¹⁴.

Como particularidad, dentro de las funciones del Auditor General, este tiene la obligación legal de designar a miembros de determinadas comisiones, consejos consultivos y consejos de administración relacionados con la atención sanitaria¹⁵.

III. MODELOS DE RELACIÓN PARLAMENTO-ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR: GAO'S CONGRESSIONAL PROTOCOLS

3.1. Modelo español

Para un detallado análisis de los antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas español nos remitimos a la magnífica obra de MENDIZÁBAL, baste señalar aquí que, si bien el artículo 136 de nuestra Constitución lo configura como un comisionado del Parlamento en su labor de control al Gobierno, especialmente en el ámbito económico financiero, esta misión no ha sido una constante en el devenir histórico de la Institución, sino más bien una excepción (Álvarez Tolcheff, 2024, p. 227).

Como subraya CUENCA MIRANDA (2022, p. 277) «En la mayoría de sistemas comparados, con diferente intensidad según los países que se tomen como referencia, el parlamento interviene en la integración de órganos constitucionales y en la designación de autoridades. (...) Así, de un lado, se señala la necesidad, o al menos la conveniencia, de que la integración de órganos de indudable relevancia en el arquitrabe político-constitucional de un país, cuente con la legitimación democrática, siquiera indirecta, que supone la intervención en su designación del órgano representativo por antonomasia del titular de la soberanía.(...) Se trataría, pues, de conferir una irradiación democrática a

¹⁴ <https://www.gao.gov/fraud-improper-payments>

¹⁵ Health Information Technology Advisory Committee (HITAC); Medicaid and CHIP (Children's Health Insurance Program) Payment and Access Commission (MACPAC); Medicare Payment Advisory Commission (MedPAC); Board of Governors of the Patient-Centered Outcomes Research Institute (PCORI); Physician-Focused Payment Model Technical Advisory Committee (PTAC).

la composición de tales órganos. En segundo término, se indica que la intervención del parlamento en la designación de autoridades o miembros de tales órganos supone una manifestación más de la potestad o facultad de control que corresponde a las Cámaras, función ésta (junto con la legislativa y la presupuestaria) incardinada dentro de las competencias clásicas de todo parlamento, y que ha ido cobrando importancia creciente en los últimos años hasta el punto de ser considerada por numerosos autores como la función más relevante entre las desempeñadas hoy en día por las asambleas parlamentarias».

El moderno modelo de control externo de gasto público resalta la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas como misión principal y legitimadora del mismo, dejando en segundo lugar, con un peso puramente residual, a la función de enjuiciamiento contable, mero vestigio del pasado en el que la institución funcionaba básicamente como instancia contenciosa. En palabras de VELARDE (2008, p. 415), «El Tribunal de Cuentas es una institución revolucionaria, radicalmente nueva, que pretende, en el fondo, la superioridad del poder legislativo sobre el ejecutivo. El legislativo, en este terreno de la Hacienda, es el que decide periódicamente qué es lo que se va a recaudar y cómo, y cuánto se va a gastar. La posibilidad de que el ejecutivo ejecute mal este mandato se vigilará por el Tribunal de Cuentas. Sin división de poderes todo lo que existe es que el Ejecutivo se vigile a sí mismo».

Se trata pues de instaurar una institución independiente en el ejercicio de su cometido, que permita al ciudadano representado en el Parlamento, comprobar que el destino de sus impuestos se aplica a aquello para lo que se aprobó en el Presupuesto de un modo no solo correcto sino también eficiente, permitiéndole valorar si esa acción política plasmada en los programas presupuestarios de ingresos y gastos ha dado unos frutos adecuados.

Es por ello que la interacción entre las instituciones de control externo y el poder legislativo del que dependen y a cuyo objetivo sirven, debe ser constante y fluida para ser útil. De nada sirve ofrecer análisis técnicos profundos y de calidad si son poco oportunos, desfasados o carentes de interés. Y uno de los elementos fundamentales para que este consejo o evaluación sea fructífero es el cauce o instrumento de relación entre el Parlamento y el órgano de control.

3.1.1. *Ámbito nacional: Tribunal de Cuentas*

Como ya hemos apuntado el Tribunal de Cuentas ejerce sus funciones no sólo en el ámbito estatal sino también en el autonómico y local. Así lo establece el artículo 136.1 de la Constitución al señalar que «El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público», y el artículo 153.d) al disponer que «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario», ambos desarrollados a

este respecto en el artículo 4 de la LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas al establecer el ámbito subjetivo de actuación del órgano fiscalizador, si bien la administración estatal es su foco prioritario de actuación, ya que en el ámbito autonómico y en el local son actores principales, en coordinación con el Tribunal, los órganos de control externo autonómicos.

El Tribunal de Cuentas es, por tanto, un órgano dependiente orgánicamente de la Cortes Generales (art. 1.2 *in fine* de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas: *Depende directamente de las Cortes Generales*) —pues son la Cortes quienes eligen a sus miembros, los Consejeros de Cuentas; pueden instar las actuaciones fiscalizadoras y las principales destinatarias del producto de dichas actuaciones fiscalizadoras, ya que ésta es una actividad puramente técnica al servicio de las Cortes, previa a la acción política de control al Gobierno que aquellas tienen encomendada constitucionalmente, como prevé el art. 66.2— e independiente en el ejercicio de sus funciones (técnicas), tanto de las Cortes como, especialmente, del ejecutivo, esto es, del ente fiscalizado. La función fiscalizadora es ejercida con absoluta independencia (funcional) puesto que carecería de sentido que se le pudieran dar instrucciones desde las Cortes Generales al ser éstas las que, por mayoría, eligen y dan soporte al Poder Ejecutivo cuya gestión es objeto de fiscalización (Suárez Lamata, 2022, p. 209).

En 2025 el Tribunal de Cuentas contó con una plantilla de cerca de 760 empleados y su presupuesto ascendió a 78.3 millones de euros.

En su vertiente fiscalizadora o auditora —que no desde su perspectiva jurisdiccional pues ésta queda fuera de esta dinámica— las interacciones entre el Parlamento y el Tribunal de Cuentas se canalizan exclusivamente a través de una comisión parlamentaria permanente, la Comisión Mixta Congreso Senado para la relaciones con el Tribunal de Cuentas, por expresa disposición de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (disposición Transitoria Primera), que remite a los Reglamentos de Congreso y Senado la regulación del funcionamiento de la citada Comisión.

El antecedente de esta comisión se encuentra en la *Comisión permanente que para entender en los asuntos que se relacionaran con el Tribunal de Cuentas de la República* regulada en el artículo 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 20 de noviembre de 1934.

Esta Comisión permanente estaba compuesta por veintiún miembros (designados proporcionalmente a la representación de cada grupo en la Cámara) y «presidida por el Presidente de la Cámara, lo que, evidentemente, le otorgaba un carácter institucional relevante. Entre sus funciones figuraba la de realizar la propuesta de nombramiento del Presidente, Ministros, Fiscales y Secretario del Tribunal de Cuentas al Pleno del Congreso, así como dictaminar el Proyecto de Presupuesto del Tribunal redactado por el Pleno de este organismo, que debía ser sometido a la aprobación de las Cortes» (Fanlo, 1985, p. 338).

La actual Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas es un órgano parlamentario de carácter permanente

compuesto por diputados y senadores (en la XV Legislatura 20 diputados y 19 senadores) designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras¹⁶, dedicado principalmente¹⁷ a canalizar la relación entre el Parlamento y el Tribunal de Cuentas.

De acuerdo con el artículo 2.2 de las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, es la *Mesa* de la Comisión Mixta el órgano encargado de mantener una relación permanente con la *Comisión de Gobierno* del Tribunal de Cuentas.

Orgánicamente se aprecia, por tanto, un cauce muy concreto para tramitar la relación entre las Cortes y el Tribunal de Cuentas, y dentro de ese instrumento, la relación queda circunscrita a los órganos rectores de ambas instituciones, la Mesa de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas y la Comisión de Gobierno del Tribunal.

La Mesa de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas está compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios y asistida por un Letrado de las Cortes Generales. Es el órgano rector de la Comisión, dirige y organiza los trabajos de la misma, decide la tramitación de los escritos y documentos, programa las líneas generales de actuación, fija el calendario de actividades y coordina los trabajos, todo ello previa audiencia de los Portavoces de la Comisión. La Mesa de la Comisión Mixta es el órgano encargado de mantener una relación permanente con la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas. Se observa que ha perdido parte de las funciones que tenía encomendadas su antecedente inmediato (ya no hace propuestas de nombramiento de los miembros y autoridades del Tribunal ni informa el proyecto presupuesto del mismo) y deja de estar presidida por el Presidente de la Cámara, restándole así relevancia institucional.

Debe tenerse en cuenta que, a los efectos que aquí interesan, el Reglamento del Congreso de 10 de febrero de 1982 en su artículo 44 y en análogos términos el artículo 67 del Reglamento del Senado de 3 de mayo de

¹⁶ Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 30 de enero de 2020, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado (modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada, respectivamente, en sus reuniones de 28 de noviembre y de 5 de diciembre de 2023).

¹⁷ El 8 de octubre de 2024 se constituyó dentro de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas una ponencia de carácter permanente encargada de recibir de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación la más amplia información para hacer posible el control y la vigilancia de la contratación pública y la participación en las iniciativas de mejora normativa que se adopten en esta materia, de manera que se extienda el ámbito competencial de esta Comisión. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Hacienda y Función Pública. La persona titular de la Presidencia de la Oficina será designada por el Consejo de Ministros, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de conformidad con lo establecido en el apartado tercero del artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por un periodo improrrogable de seis años.

1994, prevé que la petición de comparecencia de autoridades y funcionarios públicos o de otras personas competentes por razón de la materia para informar o asesorar a la Comisión debe realizarse por conducto de la Presidencia de la Cámara en la que tenga su sede¹⁸.

Desde la perspectiva del Tribunal de Cuentas, como se ha señalado, la Comisión de Gobierno está compuesta por el Presidente y los Consejeros de Cuentas-Presidentes de Sección, esto es, de las dos secciones en las que articula la institución, la Sección de Fiscalización y la Sección de Enjuiciamiento, y está asistida por el Secretario General.

Si bien es la Comisión de Gobierno el órgano encargado de coordinar la relación con la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas únicamente prevé que sea el Presidente del Tribunal de Cuentas quien comparezca y sea oído por la misma. Esta previsión, unida a la práctica parlamentaria seguida hasta la fecha, hace que esta facultad/obligación de prestar apoyo al Parlamento se haya hecho efectiva desde la década de los 90 casi exclusivamente por los distintos Presidentes del Tribunal de Cuentas¹⁹, no habiendo comparecido, desde el final de la III Legislatura, ante la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas ningún Consejero de Cuentas²⁰ ni ningún funcionario del Tribunal.

¹⁸ Las Comisiones Mixtas tendrán su sede en la Cámara a la que pertenezca su Presidencia. En caso de elección de una nueva Presidencia durante la Legislatura se mantendrá la sede hasta la conclusión del período de sesiones. Las Comisiones Mixtas se regirán, a todos los efectos, por el Reglamento de la Cámara donde se encuentre su sede, al cual deberán ajustarse todas las iniciativas formuladas por sus miembros y por los Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras (Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 30 de enero de 2020, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado (modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, adoptada, respectivamente, en sus reuniones de 28 de noviembre y de 5 de diciembre de 2023).

En la actual legislatura (XV) la sede la Comisión se encuentra en el Congreso de los Diputados (art. 3 Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

¹⁹ De la lectura de los diarios de sesiones de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas se desprende que únicamente en la II (1982-1986) y III (1986-1989) Legislaturas acompañaron al Presidente del Tribunal de Cuentas, D. José María Fernández Pirla, otros Consejeros de Cuentas. Nunca han comparecido personal técnico de la institución.

²⁰ El 22 de febrero de 2018 comparecieron las entonces Consejeras de Cuentas Dña. María Dolores Genaro Moya y Dña. María José de la Fuente y de la Calle ante la *Comisión de Investigación del Senado sobre la financiación de los partidos políticos*, para informar en relación con el objeto de la misma. La comparecencia ante comisiones de investigación es distinta y se realiza al margen de los trabajos ordinarios de las comisiones parlamentarias permanentes. En esta misma línea se produjeron las comparecencias de Dña. Enriqueta Chicano Jávega, Presidenta del Tribunal de Cuentas, ante la *Comisión de Investigación del Senado sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia de Covid-19, relacionados con la intermediación de Koldo García Izaguirre, así como los posibles casos de corrupción que, directa o indirectamente, tengan relación con las actividades y contactos de las personas que forman parte de la trama investigada en la Operación Delorme*, el 29 de abril de 2024 y el 9 de octubre de 2025, y el 22 de abril de 2024 ante la *Comisión de Investigación del Congreso sobre los hechos, responsabilidades y enseñanzas en torno a los procesos de contratación para la adquisición de material sanitario por parte de las administraciones públicas durante la crisis pandémica ocasionada por la COVID-19*.

Por otra parte, desde un punto de vista procedimental, la relación entre el Tribunal y las Cortes se produce con carácter general, en la fase de programación, necesaria para el inicio de la actividad fiscalizadora, y fundamentalmente al finalizar la misma, siendo el Parlamento el principal destinatario del resultado de la actividad fiscalizadora del órgano de control externo.

Desde que se instaura la práctica de planificar la actividad del Tribunal de Cuentas a medio y largo plazo, se remiten a la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas los Planes estratégicos y los acuerdos de planificación a medio plazo de la actividad fiscalizadora, que contienen información sobre los principales objetivos de la institución y las áreas de fiscalización preferentes que deben orientar las propuestas del Tribunal a incluir en los programas anuales de fiscalización (PAF).

El artículo 45 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas establece que los procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora se impulsarán de oficio en todos sus trámites, atribuyendo la iniciativa al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. No se reconoce iniciativa legislativa a otros entes, como el Gobierno o las entidades locales. En el mismo sentido el artículo 3.a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas reconoce la iniciativa fiscalizadora del Pleno del Tribunal de Cuentas sin que ello pueda perjudicar la *iniciativa de las Cortes Generales y, en su ámbito, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*. Como desarrollo de estas disposiciones legales, las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por acuerdo del Pleno de 23 de diciembre de 2013, al tratar a iniciativa fiscalizadora señalan que en la directrices técnicas que han de regir la misma, si esta se realiza a iniciativa del propio Tribunal, se deben exponer brevemente *los motivos por los cuales fue incluida en el programa de fiscalizaciones*, mientras que *en el supuesto de fiscalizaciones solicitadas por las Cortes Generales o por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, se transcribirá literalmente la resolución parlamentaria adoptada* (NFTCu.-NT 30), ya que la motivación de la iniciativa corresponde a las Cortes y no al Tribunal.

En este sentido, la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español, constituida en 1989, elaboró en 1992 el documento «Principios y normas de auditoría del Sector Público», «dirigido a diseñar un marco normativo uniforme, que permita disponer de informes homologables entre sí y conforme a los principios, normas y procedimientos generalmente aplicados por los profesionales de la auditoría», cuyo apartado 3.2.1.1, en materia de planificación, recoge expresamente, al tratar la priorización de las actuaciones fiscalizadoras a realizar, que «El organismo auditor deberá dar prioridad absoluta a aquellas fiscalizaciones legalmente obligatorias, atender las peticiones parlamentarias y establecer un orden de prioridad para aquéllas que discrecionalmente le corresponda realizar». Ello implica un orden claro a la hora de dar cumplimiento al programa de fiscalización: fiscalizaciones por mandato legal, fiscalizaciones a iniciativa parlamentaria y fiscalizaciones por iniciativa propia de los ICEX.

A pesar de lo anterior, un sector doctrinal, especialmente el ámbito autonómico, sostiene «la iniciativa fiscalizadora exclusiva de las ICEX», a pesar de reconocer que «las instituciones de control externo (ICEX), incluyendo bajo esta rúbrica el Tribunal de Cuentas y los OCEX, son solo una parte del entramado institucional que los parlamentos tienen a su disposición para cumplir eficazmente la función de control sobre el presupuesto y la gestión económico-financiera del sector público». En cualquier caso, no se excluye que los parlamentos puedan interesar actuaciones concretas de las ICEX, canalizando demandas políticas y sociales. «Pero siendo así, este proceso debe sustanciarse siempre según lo dispuesto en la ley, de tal forma que la última palabra y el criterio final queden reservados a las ICEX, en cuanto a la aceptación de esas peticiones, así como su exacta modulación temporal y material» (Fernández Llera, 2022, p. 193).

Coherentemente con la lógica de la institución, se consagra la iniciativa fiscalizadora de las Cortes, que se canaliza a través de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas. Será esta Comisión mediante acuerdo de sus miembros la que active la acción fiscalizadora del Tribunal respecto de aquellas cuestiones que considere pertinentes.

Haciendo un repaso de los Programas de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas de los últimos 10 años, la iniciativa de las Cortes se ha materializado en escasas ocasiones:

Programa Anual de Fiscalizaciones	Actuaciones fiscalizadoras incluidas en el PAF	Iniciativa Cortes Generales
2025	113	4 ²¹ (4 nuevas)
2024	119	-
2023	115	-
2022	106	2 (0 nuevas)
2021	110	5 (1 nueva)
2020	134	9 (4 nuevas)
2019	131	8 (1 nueva)
2018	115	8 (7 nuevas)
2017	114	5 (1 nueva)
2016	131	12 (1 nueva)
2015	141	10 (2 nuevas)

Fuente: elaboración propia a partir de los PAFs publicados en la web del Tribunal de Cuentas.

²¹ 1. Fiscalización de la contratación administrativa, laboral y mercantil de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A., S.M.E. correspondiente a los ejercicios 2020 a 2024. 2. Fiscalización del Centro de Investigaciones Sociológicas O.A. (CIS). 3. Fiscalización de seguimiento de recomendaciones del Informe de fiscalización operativa sobre la eficiencia en el uso de inmuebles de la Seguridad Social, con especial referencia a la eficiencia energética. 4. Fiscalización de la actividad económico-financiera de la F.S.P. Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III, ejercicios 2022 a 2024.

Las cifras contenidas en el cuadro anterior no pueden agregarse directamente ya que, debido al modo de planificar las actuaciones (generalmente se hace una previsión bienal, de modo que el PAF de cada año incluye fiscalizaciones del año anterior y del siguiente), no todas las actuaciones incluidas en un PAF son nuevas, sino que se acumulan las que estaban previstas en el Programa anterior y parte de las que también se incluirán en el Programa siguiente.

En consecuencia, en los últimos 10 años las Cortes solo han incitado la actuación del Tribunal de Cuentas en 21 ocasiones. Del análisis de estos datos se desprende que el porcentaje de actuación del Tribunal de Cuentas a iniciativa de las Cortes ronda el 5 %. Ello indica, por una parte, que el Parlamento confía en el criterio del Tribunal para la selección de áreas de fiscalización, pero a su vez, también parece mostrar que la acción del Tribunal no es un instrumento relevante o útil para el ejercicio de la acción de control parlamentario.

El modo en que se materializa la iniciativa fiscalizadora de las Cortes, más allá del procedimiento parlamentario en sí, no está previsto normativamente. Ni las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 23 de diciembre de 2013) ni las normas que regulan el funcionamiento de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas²² contemplan cómo deben materializarse las propuestas.

Por la propia naturaleza del Tribunal, la necesidad de atender los mandatos de las Cortes en el ejercicio de su función de control económico financiero es incuestionable. En palabras de BIGLINO CAMPOS (2019, p. 84) «El Tribunal de Cuentas cumple, por tanto, una función instrumental, pero imprescindible, para que actúe uno de los principios proclamados en el artículo 9.3 CE, esto es, la exigencia de responsabilidad a los poderes públicos, también en su faceta política. A partir de la información emitida por dicho órgano, la oposición puede llevar a cabo la misión que le corresponde en cualquier ordenamiento democrático, esto es, vigilar la acción de gobierno y denunciar lo que, a su juicio, se ha hecho mal».

Estos mandatos deberían realizarse tras un análisis previo que incluya a la Institución fiscalizadora a fin de adecuar las peticiones a los cauces técnicos imprescindibles y a los recursos disponibles. Como acertadamente señala ÁLVAREZ TOLCHEFF (2024, p. 248), la dinámica política puede originar peticiones formuladas de tal modo que sean irrealizables en la práctica técnica, siendo necesario un proceso de aquilatación que permita trasladar las innegables necesidades parlamentarias —donde la decisión de la oportunidad

²² Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado.

para el control político sólo compete a las mismas—, al ámbito técnico de actuación propio del Tribunal de Cuentas.

Tampoco están previstos plazos para la realización de las actuaciones solicitadas por las Cortes ni la posibilidad de que el Tribunal considere irrealizable, por cuestiones técnicas, la petición que se le encargue. Esta circunstancia sin embargo, se ha producido en alguna ocasión. Así, del estudio de los informes aprobados por el Tribunal en los últimos diez años, se desprende que, dejando aparte las iniciativas incluidas en el PAF 2025 cuya ejecución se está sustanciando o se sustanciarán en el ejercicio siguiente, 4 de las actuaciones fiscalizadoras incluidas en los respectivos Programas no se han ejecutado (se han eliminado de la planificación y no se ha publicado el resultado de los trabajos²³) lo que puede deberse a diversas causas (subsunción de su objeto en otra fiscalización de contenido más amplio u horizontal, imposibilidad sobrevinida de realizar la actuación fiscalizadora derivada de un cambio normativo o en la organización de la Administración fiscalizada, ...). Esta circunstancia que, en el devenir de los trabajos de fiscalización, puede tener una debida justificación, no parece contemplada en la normativa reguladora de la actuación del Tribunal ni de la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, lo que no facilita el seguimiento del trabajo encargado parlamentariamente, aunque se suponga cuenta con el acuerdo tácito de la Comisión ante dichas decisiones, que son comunicadas a la misma a través de los Programas anuales (y sus modificaciones) tal como prevé el artículo 3 a) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Finalmente, en relación con la iniciativa fiscalizadora parlamentaria, y en línea con la organización territorial del Estado, las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas también pueden instar la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (además de la de los órganos de control externo de sus respectivos territorios si han creado órgano de control) en relación con su ámbito de gestión. Esta circunstancia sin embargo, no se ha producido nunca. Desde su nueva configuración constitucional, cuando el Tribunal de Cuentas fiscaliza la gestión de las Comunidades Autónomas lo hace por mandato legal, a iniciativa de las Cortes Generales o a iniciativa propia, nunca lo ha hecho a petición de la propia Comunidad Autónoma.

²³ 1. Fiscalización de los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Levante: Tramo Torrejón de Velasco-Motilla del Palancar (PAF 2015).

2. Fiscalización de los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Levante: Tramo Albacete-Alicante (PAF 2016).

3. Fiscalización relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de fiscalización del inmovilizado no financiero de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, con especial referencia al proceso de segregación de los servicios de prevención ajenos» (PAF 2018).

4. Fiscalización del Programa «Submarino S-80 Plus» (PAF 2020).

Continuando con las formas en que se sustancia la relación entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes, una vez incluidas las solicitudes de fiscalización en el PAF no vuelve a producirse contacto alguno hasta que el Informe de fiscalización se aprueba por el Pleno y se remite al Parlamento. No se comunica ningún acto de trámite ni se informa de plazos o hitos en el desarrollo de la actuación. No es que estas cuestiones no puedan comunicarse, ya que no habría impedimento legal para que ello se produjera a través del cauce orgánico establecido, pero no está expresamente previsto y de facto no sucede nunca. Los distintos Presidentes del Tribunal de Cuentas han comparecido ante la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas para cuestiones distintas a la presentación de los Informe, Notas²⁴ o Mociones²⁵ aprobadas, en muy escasas ocasiones, a petición propia o a instancia de la Comisión, para informar sobre cuestiones organizativas del Tribunal o conectadas con otros trabajos parlamentarios.

Una vez finalizado el procedimiento fiscalizador se reanuda la relación entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento. Aprobado el Informe o Moción, con las alegaciones²⁶ formuladas por el ente fiscalizado, se envía a la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a la entidad fiscalizada, en su caso a la Asamblea legislativa de la comunidad autónoma o al Pleno de la corporación local afectada y se publica en el sitio web del Tribunal. En relación con esta cuestión, el artículo 44.5 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, prevé que, en caso de que se hubiera omitido el trámite de alegaciones, la Comisión Mixta pueda «acordar» alguna actuación al respecto, si bien esta previsión no se ha desarrollado hasta la fecha, pudiendo pensarse, como señala SUÁREZ LAMATA (2022, p. 211) que lo que la Comisión Mixta podría acordar es que se retrotrajera el procedimiento, posibilitando la subsanación de la incidencia.

Tras ello, la Comisión convoca, por conducto del Presidente de la Cámara en la que tenga su sede la Comisión, al Presidente del Tribunal para que comparezca e informe sobre los diversos informes aprobados que se incluyen en el orden del día de la comparecencia. Lo que ha venido siendo habitual es que la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas incluya en sus solicitudes todos los informes que el Tribunal de Cuentas va

²⁴ Nota de fiscalización: documento aprobado por el Pleno relativo a cuestiones que, por su especial importancia o singularidad, se considere conveniente segregar del análisis de un determinado procedimiento fiscalizador o complementar mediante el análisis de los hechos acaecidos con posterioridad a la aprobación del informe (Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Glosario de términos).

²⁵ Moción: documento aprobado por el Pleno mediante el cual el Tribunal de Cuentas, a la vista del resultado de los informes de fiscalización previamente aprobados, propone medidas conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, incluyendo las medidas legislativas que considere oportunas (Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Glosario de términos).

²⁶ Alegaciones: manifestaciones que, respetando los requisitos establecidos en el artículo 44.1 de la LFTCu, presentan ante el Tribunal de Cuentas los actuales responsables de la entidad fiscalizada y quienes lo fueron durante el periodo fiscalizado, respecto de los resultados contenidos en el anteproyecto de informe o nota (Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Glosario de términos).

aprobando, pero ello depende exclusivamente de la voluntad de la Comisión, que es quien decide qué informes quiere que se le presenten, puesto que la Presidencia del Tribunal no presenta los informes por iniciativa propia²⁷.

En este punto se distingue la presentación de los distintos productos del Tribunal ya se trate de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, ya del resto de Informes, Mociones o Notas.

Los Informes, Notas y Mociones se tramitan de igual modo ante la Comisión Mixta que los recibe, es informada, si así lo considera oportuno, por el Presidente del Tribunal y emite resolución sobre los mismos. Las propuestas de resolución sobre el objeto de los Informes, Mociones o Notas que serán debatidas y aprobadas en su caso por la Comisión, que no podrá aprobarlos o rechazarlos sino emitir su juicio sobre los mismos. Lo habitual es que la Comisión suscriba la opinión del Tribunal respecto de los asuntos analizados, pero puede no hacerlo. El juicio que emite la Comisión Mixta es un juicio político que en nada afecta al contenido técnico recogido en los informes, que no se ven afectados ni pueden ser modificados o rechazados por la Comisión.

Finalizado este trámite se procede a la publicación de las Resoluciones de la Comisión Mixta junto con el Informe, Moción o Nota de fiscalización en el Boletín Oficial del Estado. Cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan, el Informe se remite, asimismo, a la Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad y se publica también en su Boletín Oficial (nótese que la publicación oficial de los resultados de la fiscalización realizada por el Tribunal de Cuentas no se produce hasta su paso por el Parlamento pues así lo dispone el artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

La Cuenta General del Estado, como documento que suministra información sobre la situación patrimonial y financiera, el resultado económico patrimonial y la ejecución del presupuesto del sector público estatal, es fiscalizado anualmente por el Tribunal de Cuentas que emite sobre el mismo la *declaración definitiva que le merezca* (art. 10 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas) elevándola a las Cortes en el plazo de 6 meses desde su rendición por parte del Gobierno, cerrando así el ciclo presupuestario que se inició con la aprobación por las Cortes de los presupuestos generales del Estado elaborados por el Gobierno (art. 134 CE).

Esta Declaración o Informe sobre la Cuenta General del Estado²⁸ tiene una tramitación especial tanto a nivel interno en el Tribunal, pues es una de

²⁷ En 2025 el Tribunal aprobó 59 informes y su presidenta compareció ante la Comisión Mixta en 7 ocasiones, presentando 58 informes.

²⁸ En nuestra historia reciente ha recibido distintas denominaciones, en ocasiones confusas derivadas de cierta confusión en la propia legislación del Tribunal de Cuentas, como «Memoria-Dictamen», «Informe anual» o «Informe». En la actualidad, es pacífica la denominación Declaración.

las escasísimas actuaciones fiscalizadoras sujetas a plazo legal²⁹ (6 meses a partir de la fecha en que se haya rendido), como parlamentario, para la cual se aprobaron las Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, que desarrollan el artículo 199 del Reglamento del Congreso en lo relativo a la discusión y aprobación del contenido de este Informe³⁰. Además, es el único supuesto en el que las Cortes pueden aprobar o rechazar el contenido de un informe y es el único en el que el dictamen de la Comisión Mixta sobre dicho informe se somete a debate y aprobación en el Pleno de las Cámaras.

Recibido el informe que contiene la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del Tribunal de Cuentas, la Mesa del Congreso, la del Senado o ambas, en sesión conjunta, lo remitirán a la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas para que emita dictamen. El debate de la Comisión se iniciará con la presentación del informe sobre la Cuenta General del Estado por el Presidente del Tribunal de Cuentas si así lo decidiese la Comisión. Terminado el debate se abrirá un plazo de 3 días para presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión. Estas propuestas pueden aceptar la Declaración o rechazarla y solicitar al Tribunal de Cuentas más actuaciones. Asimismo, pueden contener propuestas en las que se inste al Gobierno o al Tribunal de Cuentas a realizar determinadas actuaciones basadas en la información contenida en la Declaración del Tribunal de Cuentas.

El dictamen de la Comisión Mixta sobre la Declaración, con las propuestas de resolución aprobadas, se someterán al Pleno del Congreso y al Pleno del Senado, siendo objeto de debate de totalidad. Efectuada la votación del dictamen, si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta, que presentará un nuevo dictamen, el cual será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba de esta forma, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.

Si el resultado del acuerdo de las Cortes consistiera en la no aprobación de la Declaración del Tribunal de Cuentas, se comunicará al Tribunal a fin de que presente una nueva sobre Declaración sobre la Cuenta General. Nótese que las Cámaras no pueden modificar el contenido del informe del Tribunal, tan solo aprobarlo o rechazarlo solicitando que se emita un nuevo informe. Esta circunstancia, aunque posible, no se ha producido nunca hasta la fecha.

²⁹ Las otras actuaciones fiscalizadoras sujetas a plazo legal son las que afectan al control de los partidos políticos: la fiscalización de las contabilidades electorales y la fiscalización de la contabilidad anual de los partidos políticos (art. 134 LOREG y art. 16 de la LOFPP).

³⁰ La normativa reguladora del Tribunal de Cuentas es ciertamente confusa en cuanto a la denominación de los documentos que recogen el resultado de su actividad (Informe anual, memoria anual, informes o memorias ordinarias o extraordinarias). Baste decir aquí que el Informe al que se refiere el artículo 199 del RC es el que contiene la Declaración sobre la CGE, denominado habitualmente Declaración.

En el caso de que la Declaración fuera aprobada, se pondrá, asimismo, en conocimiento del Tribunal de Cuentas. El resultado del acuerdo de las Cortes Generales finalmente se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

Es interesante destacar que la Cuenta General del Estado se rinde ante el Tribunal de Cuentas, órgano encargado de analizarla, no ante las Cortes. Éstas no pueden sustituir al Tribunal en esta función de censura de la Cuenta. El Tribunal de Cuentas hace un estudio técnico sobre la Cuenta, en cuya virtud emite una Declaración con la consiguiente propuesta a las Cortes. Esta Declaración contiene un dictamen no legislativo, a diferencia de lo que sucedía en época preconstitucional, en la que la certificación del Tribunal de Cuentas junto con la Cuenta General del Estado se tramitaba como un proyecto de ley³¹. Como señala el Dictamen sobre la tramitación parlamentaria de la cuenta General del Estado elaborado por los servicios jurídicos de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 1 de diciembre de 1983, «no es un proyecto de ley porque la aprobación de la Cuenta General del Estado no es función del Parlamento (...) lo que aprueban las Cortes es el dictamen realizado por el Tribunal, al que, en su caso, pueden formular observaciones».

No se pretende ahora hacer un análisis del contenido de la Declaración sobre la Cuenta ni de su evolución desde los años 80 (nos remitimos para ello al detallado estudio de García-Pando y Fernández Jiménez, 2016, pp. 33-77), pero es imprescindible destacar que este documento, que debería ser objeto de un prolijo debate parlamentario y, en general, público, como elemento fundamental para el control de la acción económica y presupuestaria del Gobierno, el llamado «descargo del ejecutivo» que implica que éste ha cumplido en su gestión con la autorización parlamentaria contenida en el presupuesto, en la práctica pasa completamente desapercibido.

Y ello se debe no solo al tiempo que necesariamente transcurre desde la aprobación de los presupuestos generales del Estado hasta la emisión de la Declaración sobre la Cuenta y su debate en el Parlamento (si nada interrumpe este proceso, dados los plazos legales previstos para la ren-

³¹ Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (derogada):

Artículo 136: «Uno. La Cuenta General del Estado de cada año se formará antes del treinta y uno de agosto del siguiente y se pasará, en original, al Tribunal de Cuentas del Reino para su examen y comprobación dentro de los cinco meses siguientes a su recepción, expidiendo certificación del resultado de sus actuaciones.

Dos. Recibida la Cuenta General del Estado en la Intervención General de la Administración del Estado, se remitirá en el plazo de un mes, con el correspondiente proyecto de Ley y certificación del Tribunal de Cuentas del Reino, a las Cortes Españolas, para su deliberación y acuerdo».

Artículo 137: «El Tribunal de Cuentas del Reino, dentro del plazo de un mes, que el artículo inmediato anterior señala al Gobierno, rendirá un dictamen deducido del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, así como los informes y observaciones que entienda oportuno formular, y que remitirá seguidamente a las Cortes Españolas y al Gobierno, conforme determina el artículo cincuenta y cinco de la Ley Orgánica del Estado».

dición de cuentas, su elaboración por parte del Ministerio de Hacienda de la Cuenta General del Estado —31 de octubre del año siguiente—, su fiscalización por el Tribunal de Cuentas —plazo de 6 meses— y su conocimiento por las Cortes —no hay plazo establecido—, el descargo del ejecutivo respecto de los presupuestos del año n no se produce hasta el año $n+2$) sino también a la importancia que el Reglamento del Congreso otorga a este debate, para el que no se contempla la presencia en la sesión plenaria del Presidente del Tribunal de Cuentas dando voz a los resultados de la gestión cuyo control técnico tiene constitucionalmente encomendado³².

Esto contrasta con el tratamiento que se da a los informes de órganos que se encuentran en una órbita parlamentaria similar a la del Tribunal de Cuentas, como es el Defensor del Pueblo quien expone ante el Pleno del Congreso sus informes ordinarios o extraordinarios (art. 200 del Reglamento del Congreso), lo que indudablemente implica una mayor repercusión en los medios de comunicación y por ende en la ciudadanía, verdadero destinatario final del resultado de estos controles.

Autores con un especial conocimiento de la materia como FERNÁNDEZ-CARNICERO³³, ya reclamaron para la tramitación de la Declaración que esta se hiciera ante «las Comisiones de Presupuestos de ambas Cámaras, teniendo en cuenta la competencia especial prevalente que en materia presupuestaria se reconoce a esas Comisiones Permanentes» (Fernández-Carnicero, 1994, p. 291); pretensión ésta coherente con la técnica presupuestaria y lógica dentro del ciclo presupuestario, que descansa en el principio de autorización que inicia el ciclo con la aprobación de la ley de presupuestos, siendo, como señalamos más arriba, este análisis de la liquidación el cierre del mismo.

Se aprecia, por tanto, que la comparecencia de la única autoridad, sobre la que existe previsión específica al respecto, que comparece ante el Parlamento para dar voz a la labor del Tribunal de Cuentas es su Presidente, y éste lo hace únicamente ante la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Ello supone que esta Comisión parezca más un órgano destinado a recibir, debatir y aprobar resoluciones con respecto a la actividad que ha llevado a cabo el Tribunal de Cuentas que una institución que controla políticamente a las autoridades que manejan los caudales públicos (Biglino Campos, 2019, p. 86).

³² El desinterés reflejado en los debates parlamentarios sobre el juicio que el órgano de control externo viene haciendo de la Cuenta General del Estado no es una cuestión exclusiva de nuestra época ni de nuestro país. Nos remitimos al interesante estudio histórico y comparado de la cuestión contenido en *La cuenta general del Estado ante el Tribunal de Cuentas y ante el Parlamento* (Fernández-Carnicero, 1985).

³³ Quien como Letrado de las Cortes Generales participó en los trabajos parlamentarios relativos a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

3.1.2. *Ámbito autonómico*

Debemos distinguir aquí entre las Comunidades Autónomas con órgano de control externo autonómico de aquellas que no lo han creado.

3.1.2.1. Comunidades Autónomas sin OCEX

Son cuatro las Comunidades Autónomas que no han creado órgano de control autonómico similar al Tribunal de Cuentas: Cantabria, La Rioja, Murcia y Extremadura. En éstas el sistema de relación entre órgano de control y Parlamento funciona igual que en el plano estatal en virtud de las previsiones constitucionales contenidas en los artículos 136 y 153 de la CE y de los artículos 13 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 28 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del mismo, siendo el control económico financiero de las Comunidades Autónomas un asunto de interés tanto estatal como autonómico.

El Tribunal de Cuentas puede iniciar la acción fiscalizadora a instancia de las Cortes Generales, del Parlamento autonómico respectivo o a iniciativa propia y los resultados de la misma se presentan ante la Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas del modo descrito. En todo caso, la Cuenta General de cada una de esas Comunidades Autónomas se fiscaliza por el Tribunal de Cuentas y el resultado de esa fiscalización se envía tanto a la Comunidad Autónoma como al Parlamento nacional, y es presentado por el Presidente del Tribunal de Cuentas ante la Comisión Mixta a requerimiento de esta.

Se exponen a continuación las vías de interacción entre el Tribunal de Cuentas y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que no tienen órgano de control autonómico.

El Reglamento del Parlamento de Cantabria de 26 de marzo de 2007, en su artículo 184, contempla que, «1. Recibido el Informe Anual del Tribunal de Cuentas, la Mesa de la Cámara ordenará su remisión a la Comisión de Economía y Hacienda para que apruebe el correspondiente dictamen. 2. La Comisión podrá constituir una ponencia para el estudio del informe, que deberá enviar sus conclusiones a la Comisión dentro de los quince días siguientes al de su constitución». El Reglamento no prevé el debate de este Informe en el Pleno de la Asamblea ni la comparecencia de ningún representante del Tribunal de Cuentas. Tampoco recoge previsión alguna sobre la petición al Tribunal de Cuentas de otros documentos o informes.

En el caso de La Rioja, el Reglamento del Parlamento de La Rioja, aprobado el 18 de abril de 2001, no contiene ninguna disposición sobre la remisión de la Cuenta General de la Comunidad ni sobre la tramitación de los informes recibidos del Tribunal de Cuentas. El artículo 123 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja pre-

vé que la Intervención General de la Comunidad, tras formarla, eleve la Cuenta General al Consejo de Gobierno para su remisión al Parlamento de La Rioja y al Tribunal de Cuentas antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera, pero no contiene disposición alguna sobre la posterior tramitación.

En el caso de la Región de Murcia, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 13 de junio de 2002 prevé que la Cuenta General de la Comunidad sea remitida a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto para su examen a fin de elevar al Pleno de la Cámara la propuesta de resolución que proceda en orden a la aprobación o rechazo de la Cuenta General de la Comunidad (art. 202 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia), pudiendo requerir al Tribunal de Cuentas la remisión de informes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto (art. 203 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia).

Y respecto de Extremadura³⁴, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura aprobado el 19 de marzo de 2015 regula la tramitación del Informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de la Comunidad en los artículos 264 a 266, previendo su debate tanto en la Comisión de Hacienda y Presupuestos como en el Pleno. Asimismo, contempla la posibilidad de solicitar al Tribunal de Cuentas la remisión de informes preexistentes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto, pero no regula la comparecencia de autoridades del Tribunal de Cuentas ni ante la Comisión ni ante el Pleno.

Ni la legislación estatal ni la autonómica contemplan la comparecencia del Presidente u otra autoridad del Tribunal de Cuentas para exponer los informes del mismo referidos al ámbito autonómico ante el Parlamento autonómico del territorio concernido, previendo únicamente que el Presidente del Tribunal de Cuentas informe a las Cortes Generales (Comisión Mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas) del resultado de su trabajo, ya afecte al ámbito estatal ya al autonómico, pues estas representan al pueblo español (art. 66.1 CE). Sin embargo, no parece descabellado pensar que la comparecencia de un representante del Tribunal de Cuentas puede constituir un elemento de singular importancia a la hora de ofrecer información que permita valorar los juicios emitidos por el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su función fiscalizadora del presupuesto de las Comunidades Autónomas, no solo pero especialmente respecto de aquellas que no han creado órgano autonómico de control.

Esta posibilidad no debe confundirse con el ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno regional que corresponde también a los parlamentos autonómicos, de acuerdo con la reiterada doctrina legal emanada de los diversos dictámenes del Consejo del Estado (valga por todos, DCE 194/2013) de que los Parlamentos autonómicos no pueden controlar a las autoridades del

³⁴ En esta Comunidad autónoma la existencia de un órgano autonómico de control externo sí está prevista en su Estatuto de Autonomía.

Estado quedando limitada territorialmente su acción al Gobierno e instituciones autonómicas (una posición contraria defiende sin embargo, Ridaio, 2017, pp. 112 y ss.). En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia 111/2019, de 2 de octubre de 2019 en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 298/XII, de 7 de marzo de 2019, de creación de la Comisión de Investigación sobre la Monarquía. En ella se recoge la postura del servicio jurídico del Estado que mantiene que «Las funciones que ejerce la Cámara autonómica sobre los distintos órganos que se incardinan en el sistema institucional de la Generalitat afectan —se añade— a una pluralidad de supuestos, que pueden sistematizarse en dos ámbitos, el relativo al control de la acción de gobierno (investidura del presidente de la Generalitat, exigencia de responsabilidad política a través de la moción de censura y la cuestión de confianza, debates generales y, entre otros instrumentos que la demanda cita, preguntas, mociones derivadas de interpelaciones y propuestas de resolución) y el atinente a las instituciones de relevancia estatutaria y otras instituciones (relaciones del Parlamento con el Síndic de Greuges, con la Sindicatura de Cuentas, con el sector audiovisual y los medios públicos de comunicación y, en fin, con corporaciones, entidades y asociaciones)». El TC asume esta interpretación considerando inconstitucional la creación de una comisión de investigación cuyo objeto es la Corona, entre otros motivos de inconstitucionalidad, porque «no pueden, sin incurrir en inconstitucionalidad, sujetar a sus decisiones políticas, del modo que sea, las instituciones de todos. En el caso de autos, a la Corona, cuyo titular ostenta la jefatura del Estado».

Esto queda fuera de toda duda cuando se trata de acción de control o investigación, pero no parece que pueda predicarse de una colaboración a efectos técnicos, pudiendo arbitrarse una vía para que el Tribunal de Cuentas pueda colaborar en el ejercicio de la función de información sobre un asunto de su competencia, que, como se ha visto, es también autonómica, haciendo efectivo el deber de colaboración y lealtad institucional propio de nuestro estado autonómico. Esta vía, ya sea mediante modificación legislativa ya mediante acuerdo entre las instituciones concernidas, debería subrayar el carácter técnico de la colaboración, determinando el momento adecuado para que esta tenga lugar.

3.1.2.2. Comunidades Autónomas con OCEX

La relación entre órgano de control y el Parlamento autonómico funciona de forma similar a la descrita entre el Tribunal de Cuentas y las Cortes y de modo parecido en las 13 Comunidades Autónomas con OCEX, aunque con algunas particularidades en las que nos detendremos a continuación.

El caso navarro es el que presenta mayores peculiaridades. Es, junto con la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha, uno de los dos OCEX cuya estructura es unipersonal. Y en materia de Cuenta General, es el único que

conserva la previsión histórica de tramitar la aprobación de las Cuentas Generales de la Comunidad mediante la tramitación de una ley foral.

El artículo 18.bis de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra que contiene el Estatuto de autonomía de la Comunidad, configura a la Cámara de Comptos como el órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra. En desarrollo del mismo se aprobó Ley Foral 19/1984, de 20 diciembre, de la Cámara de Comptos de Navarra.

Las relaciones entre la Cámara y el Parlamento son distintas según se trate de la fiscalización de la Cuenta General de Navarra o de otros informes de fiscalización.

Respecto de la Cuenta General, la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra (art. 130) dispone que el Gobierno de Navarra aprueba, a propuesta del Departamento de Economía y Hacienda, el correspondiente proyecto de ley foral y lo remite al Parlamento de Navarra antes del 1 de julio de cada año, correspondiendo a la Cámara de Comptos realizar examen y censura de la Cuenta General dentro de los 3 meses siguientes a su remisión a la Cámara por el Parlamento [art. 8.b) de Ley Foral 19/1984].

Así pues, de acuerdo con la regulación contenida en el Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 8 de octubre de 2007, recibido el proyecto de Ley Foral sobre la Cuenta General, la Mesa lo remitirá a la Cámara de Comptos por conducto de su Presidencia, a los efectos de su examen y censura. Una vez que la Cámara de Comptos haya emitido su dictamen/informe (en el plazo de 3 meses desde su recepción), este será remitido por conducto de su Presidencia a la Mesa del Parlamento, la cual, tras ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento, lo trasladará a la Comisión de Economía y Hacienda para que la Presidencia de la Cámara de Comptos comparezca exponiendo el dictamen sobre la misma. Transcurridos quince días desde la fecha de publicación del dictamen emitido por la Cámara de Comptos en el Boletín Oficial del Parlamento, la Mesa podrá disponer que la tramitación del proyecto de Ley Foral sobre la Cuenta General de Navarra se realice en lectura única ante el Pleno de la Cámara, o bien por el procedimiento legislativo ordinario.

La tramitación navarra se realiza mediante un acto legislativo, continuando con el esquema histórico recogido en la Ley del Tribunal de Cuentas de 1870 y en las Leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 1870 y 1911, que atribuían al Tribunal de Cuentas únicamente la función en esta materia de *certificar del resultado que ofreciera el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado*, librando esta certificación al Gobierno para que presentara un Proyecto de Ley de Cuentas para su aprobación por el Congreso de los Diputados. Según el artículo 61 de la Ley de Administración y

Contabilidad de la Hacienda de 1870, «el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados la cuenta definitiva correspondiente al mismo, con un proyecto de ley para su aprobación». Y el artículo 73 dispone: «A todo proyecto de ley de aprobación de cuentas acompañará una certificación de cuentas, librada por el Tribunal de Cuentas, en que conste que habiendo sido examinadas y comprobadas con los resultados de las parciales presentados al mismo Tribunal, y con las leyes y demás disposiciones que hayan autorizado los cobros y los gastos, han resultado conformes, expresando en caso contrario las diferencias observadas» (Fanlo, 1985, p. 350).

Esta dinámica fue abandonada tras la entrada en vigor de la Constitución, que delega esta facultad de control en el Tribunal de Cuentas, eliminando la necesidad de una ley de aprobación de la Cuenta General del Estado y establece la rendición de la misma no ante las Cortes sino ante el Tribunal de Cuentas.

La relación entre la Cámara de Comptos y el Parlamento navarro es la más intensa dentro de las estudiadas, incluyendo al Tribunal de Cuentas y las Cortes Generales, ya que la normativa prevé la comparecencia del Presidente de la Cámara a fin de prestar asesoramiento no sólo ante la Comisión de Economía y Hacienda, sino ante cualquier otro órgano parlamentario concernido por razón de materia (arts. 203 y 204 del TR Reglamento del Parlamento de Navarra, de 8 de octubre de 2007), ya sea el Pleno, la Mesa y Junta de Portavoces, o cualquiera de sus Comisiones.

Por su parte, el Presidente de la Cámara de Comptos podrá, por propia iniciativa, solicitar su comparecencia ante los órganos antes citados, cuando estime oportuno poner en conocimiento del Parlamento algún asunto propio de la competencia de la Cámara de Comptos. La solicitud se formulará mediante escrito dirigido a la Mesa de aquél y ésta, previa audiencia de la Junta de Portavoces arbitrará el procedimiento, en su caso, para posibilitar la comparecencia correspondiente.

Entre las últimas comparecencias del Presidente de la Cámara de Comptos se pueden encontrar las realizadas ante las Comisiones de Cohesión Territorial (para presentar el Informe del Sector Público Local de Navarra); de Vivienda, Juventud y Políticas Migratorias (Informe sobre el Consejo de la Juventud de Navarra); de Universidad, Innovación y Transformación digital (Informe de seguimiento de recomendaciones sobre los encargos a TRACASA instrumental S.L.) o ante la Mesa y Junta de portavoces para presentar el Programa anual de fiscalización para el año 2025. En el período analizado no ha habido, sin embargo, comparecencia del Presidente de la Cámara de Comptos ante el Pleno del Parlamento.

Al igual que lo descrito a nivel estatal, esta circunstancia contrasta con el tratamiento parlamentario previsto para el Informe del Defensor del Pueblo navarro, ya que esta comparecencia se prevé ante el Pleno de la asamblea parlamentaria (art. 205.2 TR Reglamento del Parlamento de Navarra), dotando de la máxima importancia y visibilidad al Informe del Defensor.

Debe subrayarse que la iniciativa fiscalizadora, así como la posibilidad de solicitar asesoramiento económico-financiero, además de a la propia Cámara de Comptos, corresponde a diversos órganos parlamentarios como el Pleno, la Mesa, la Junta de Portavoces y las Comisiones en general, lo que facilita la fluidez en la relación entre ambas instituciones.

El modelo catalán presenta también particularidades destacables. El artículo 80 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en su redacción dada por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña) configura a la Sindicatura de Comptes como el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña haciéndolo depender orgánicamente del Parlamento catalán. La ley 18/2010, de 7 de junio, de la Sindicatura de Cuentas regula la institución, dedicando el Título IV a las relaciones entre la Sindicatura y el Parlamento.

En este caso, de modo similar a supuesto estatal, existe una comisión específica para conocer de los asuntos de la Sindicatura, la Comisión parlamentaria de la Sindicatura de Cuentas, regulada en los artículos 183 y siguientes del Reglamento del Parlamento de Cataluña (aprobado por el Pleno del Parlamento, en sesión celebrada el día 22 de diciembre de 2005³⁵).

En el supuesto catalán, existe también distinción entre el Informe sobre la Cuenta General de la Comunidad y el resto de informes de fiscalización. El Informe sobre la Cuenta General se presenta ante el Pleno de la Cámara parlamentaria autonómica por el Síndico mayor, mientras que el resto de informes lo hacen ante la Comisión parlamentaria de la Sindicatura, pudiendo comparecer el Síndico mayor o el que determine para el caso el Pleno de la Sindicatura.

El sistema establecido para instar la actuación fiscalizadora de la Sindicatura prevé que la iniciativa debe estar suscrita por 1 Grupo parlamentario o por 1 diputado, con la firma de 4 miembros más de la cámara si bien la propuesta de resolución debe presentarse a la Mesa de la Comisión, que decidirá sobre su admisión a trámite. Cuando se trate de iniciativas de fiscalización que afecten al ámbito local, las propuestas han de ser suscritas por 2 Grupos parlamentarios o por la décima parte de sus miembros. Las propuestas deben determinar el ámbito material y temporal de la actuación fiscalizadora y debe justificarse «la concurrencia de intereses con la Generalidad». No se admitirán propuestas de fiscalización relativas a competencias exclusivas de los entes locales (art. 190.2 del Reglamento del Parlamento catalán). Esta limitación es específica del Parlamento catalán,

³⁵ Texto refundido del Reglamento del Parlamento, aprobado por la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, el 19 de noviembre de 2024, en cumplimiento de la disposición final primera de la reforma del Reglamento aprobada el 25 de julio de 2024, que incluye el texto refundido del Reglamento del Parlamento aprobado por la Mesa del Parlamento el 26 de julio de 2017 y la reforma aprobada por el Pleno en la sesión del 25 de julio de 2024.

no apareciendo previsión similar para las Cortes Generales, que pueden instar la fiscalización de cualquier actuación relativa al ámbito local, ni en el resto de Parlamentos autonómicos.

En general, la vía ordinaria de relación de los OCEX con los Parlamentos autonómicos es la comisión parlamentaria generalmente vinculada a Hacienda, Presupuestos o Economía, salvo en los casos de Cataluña, Canarias y Galicia. Solo de forma excepcional el Pleno del Parlamento actúa como sede de presentación y debate de informes.

Es común diferenciar el Informe sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del resto de informes de fiscalización. El primero suele gozar de un tratamiento específico, más formalizado y con mayor visibilidad parlamentaria, aunque no siempre ante el Pleno. Solo en Navarra, Cataluña y Aragón se prevé expresamente la presentación del informe de la Cuenta General ante el Pleno del Parlamento, dotando a este debate de máxima relevancia institucional.

La iniciativa fiscalizadora es similar a la descrita para el Estado, si bien como particularidad en el caso Canarias, la iniciativa fiscalizadora, así como la actividad consultiva de la Audiencia de Cuentas, se configura en sentido amplio, reconociéndose no sólo al Parlamento (aprobada por un mínimo equivalente a la sexta parte de los Diputados o por 2 Grupos Parlamentarios) y a la propia Audiencia sino también al Gobierno de la Comunidad Autónoma, a las entidades locales y a las universidades, previo acuerdo de sus órganos competentes (art. 8 de la Ley 4/1989, 2 mayo, de la Audiencia de Cuentas de Canarias) sin necesidad de autorización parlamentaria, lo que constituye un elemento atípico en el panorama nacional (si bien, el art. 9 de la Ley 4/1989 establece cierto límite a la iniciativa fiscalizadora del gobierno de la Comunidad y de las entidades locales al disponer que la actividad fiscalizadora de la Audiencia «no podrá verse mermada por el derecho de petición que corresponde al Gobierno de Canarias y a las Entidades Locales»). Sistema similar es el que se sigue en Castilla-La Mancha, donde se protege especialmente la iniciativa del parlamento autonómico al establecer el artículo 14 de la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha que «Las peticiones de ejercicio de la función fiscalizadora a cargo del Consejo de Gobierno y de las entidades locales de Castilla-La Mancha quedará condicionada a las disponibilidades de medios de la Cámara de Cuentas, sin que en ningún caso puedan afectar al ejercicio las funciones de fiscalización que le vienen reservadas por la ley o que le sean encomendadas por las Cortes de Castilla-La Mancha».

En este ámbito, destaca también el caso de la Sindicatura valenciana, cuya Ley reguladora, que reconoce una iniciativa fiscalizadora amplia —propia, de Les Corts (y del Consell, si bien previo acuerdo de Les Corts) y de las entidades locales— recoge expresamente, al contrario de lo señalado para el Tribunal de Cuentas, que el programa anual de fiscalización aprobado por la propia Sindicatura no podrá verse afectado por *el derecho de petición que corresponde a Les Corts, al Consell y a las entidades locales* (art. 15.6 de la Ley 6/1985, de 11 de

mayo, de Sindicatura de Cuentas). A diferencia del caso de Canarias, aquí la limitación se extiende también a la iniciativa fiscalizadora del Parlamento valenciano. En el mismo sentido se pronuncia la legislación de Asturias, Andalucía e Illes Balears. En el polo opuesto se encuentra el Consejo de Cuentas de Castilla y León, cuyo plan anual de fiscalizaciones, elaborado a iniciativa propia y a iniciativa de las Cortes castellanas, se aprueba por las Cortes de Castilla y León (art. 3 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León); y la Cámara de Cuentas de Aragón, donde la iniciativa de las Cortes de Aragón queda expresamente privilegiada en su Ley reguladora, siendo las prioridades expresadas por la Cortes vinculantes para la Cámara de Cuentas aragonesa (art. 5 de la Ley 11/2009, de 30 de diciembre, de la Cámara de Cuentas de Aragón).

En relación con la actividad consultiva que se predica de los OCEX, además de lo señalado para Canarias, en Aragón y en Galicia se reconoce a los gobiernos locales y autonómico y a otros entes públicos la posibilidad de solicitar ese asesoramiento a la Cámara de Cuentas de Aragón o al Consello de Contas de Galicia, sin necesidad de autorización parlamentaria. En contraste, en el caso del País Vasco, el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (único OCEX que no está garantizado a nivel estatutario, junto con el de Castilla-La Mancha hasta la fecha, ya que la modificación aprobada por la Cortes de Castilla-La Mancha el 29 de mayo de 2025 incorpora en su articulado como Institución básica a la Cámara de Cuentas. Esta modificación está ya siendo tramitada por las Cortes Generales) ejerce también función consultiva en materia económico-financiera, si bien, únicamente puede ser instada por el Pleno del Parlamento Vasco.

3.2. Modelo estadounidense

3.2.1. Breve reseña sobre el sistema político estadounidense

El sistema político estadounidense se caracteriza por la articulación de una serie frenos y contrapesos (*checks and balances*) que configuran las relaciones entre los diversos poderes y la GAO es un auténtico *counterweight* (Havens, 1990, p. 1). La forma de gobierno norteamericana, de tipo presidencialista, se caracteriza por el hecho de que los dos principales poderes, ejecutivo y legislativo, responden a una idéntica legitimación (voto popular), no existiendo los mecanismos de relación característicos de las formas de gobierno parlamentarias, esto es, la relación de confianza (plasmada en la investidura parlamentaria del gobierno y en la posibilidad de su remoción a través de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política). Con todo, los constituyentes de Filadelfia no configuraron poderes aislados entre sí, sino que, de manera muy original, establecieron obligados puntos de contactos entre ejecutivo y legislativo. De esta manera, los *checks and balances*

suponen que uno de los poderes coparticipa en determinados ámbitos o funciones propias de otro. Así, el Presidente federal participa de la función legislativa propia del Congreso mediante el posible ejercicio del derecho de veto, mientras que el Congreso participa en determinadas funciones propias del ejecutivo, siendo muestra de ello, por ejemplo, la necesaria ratificación por el Senado de los tratados internacionales o su necesario consentimiento (*advise and consent*) con respecto a las designaciones presidenciales de diversos cargos públicos (Cuenca Miranda, 2023, p. 19). Por su parte, la propia Corte Suprema se constituye como legislador negativo a través del control de constitucionalidad de las leyes.

Por otra parte, debe tenerse presente que, si bien el sistema configura la figura del Presidente como líder de un ejecutivo de amplias competencias, acentuadas desde la segunda mitad del siglo XX (de ahí que se haya podido hablar de una presidencia imperial), lo cierto es que el Congreso dista de ser un órgano subordinado a aquél, ya que cuenta con muy relevantes funciones y, adicionalmente, con una considerable cantidad de medios para desarrollarlas. Ello hace que el Congreso estadounidense, y, más en concreto, el Senado, pueda caracterizarse como la Asamblea «más poderosa» del mundo. En el ámbito de sus funciones debe subrayarse cómo en la aprobación de leyes el papel de las cámaras es más relevante que en otros países, pues, junto al hecho de que en Estados Unidos el ejecutivo no cuenta con iniciativa legislativa, ha de subrayarse que cada parlamentario (en especial en el Senado) tiene una importante capacidad para presentar e influir en el contenido final de las leyes aprobadas.

Por lo que respecta a la función de control, si bien es cierto que no se dan aquí las notas de las formas de gobierno parlamentarias, estando ausentes instrumentos como las preguntas al Gobierno, por vía de convención o costumbre se ha desarrollado un importante control a los miembros del ejecutivo (excluida su cabeza) en las diferentes Comisiones parlamentarias. Asimismo, y por lo que a nuestro análisis más concierne, han de destacarse las importantes competencias financieras de las Cámaras, lo que se ha denominado como «poder del bolsillo» (*purse power*), ya que las mismas condicionan a través de aquéllas las políticas del gobierno y la administración, contando con importantes instrumentos en el ejercicio de tales competencias «económicas» (que incluyen la supervisión de las denominadas agencias reguladoras).

Finalmente, de manera breve, ha de recordarse que Estados Unidos aparece como el inventor del moderno federalismo, de tal manera que el poder se distribuye verticalmente entre la Federación y 50 Estados que cuentan con sus propias Constituciones y con los tres poderes clásicos del Estado (incluido el judicial propio). Con todo, la subordinación de los ordenamientos estatales a la Constitución federal es un principio clave que tiene a la Corte Suprema como última garantía. Asimismo, ha de destacarse la presencia de mecanismos de *inordenación* de los Estados en el *gobierno* federal, es decir, mecanismos por los que coparticipan en aspectos esenciales de la gobernación

nacional. Baste por ejemplo citar la configuración del todopoderoso Senado como una cámara de representación de los Estados (idéntica con independencia de su población) o la necesaria participación de los mismos en la reforma de la Constitución federal (mediante la ratificación exigida por al menos $\frac{3}{4}$ de los Estados).

De todo lo expuesto, puede entenderse, pues, que el sistema político estadounidense haya podido ser descrito como un sistema que obliga al compromiso entre los diferentes actores o poderes, al establecer puntos de contacto obligados entre los mismos para el desarrollo de sus competencias, en principio propias. La cultura política estadounidense, el sistema electoral, sus dimensiones de país-continente y su configuración como hegemon mundial durante más de un siglo son factores que se hallarían detrás de las particularidades descritas de su sistema político.

3.2.2. *Vías de interacción entre la GAO y el Congreso estadounidense*

La colaboración entre la GAO y las cámaras parlamentarias norteamericanas es extraordinariamente intensa, ágil y fluida. En el modelo americano no existe una comisión parlamentaria o comité específico para los asuntos relacionados con la GAO, relacionándose ésta con la práctica totalidad de las comisiones o subcomisiones, si bien desde una perspectiva organizativa, las cuestiones que afectan al presupuesto de la GAO y a su gestión interna son supervisadas por los Comités de Asignaciones del Senado y de la Cámara de Representantes, en el primer supuesto, y por el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado y el Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes. Estos comités, además recibirán información de todos aquellos informes emitidos por la GAO por mandato legal³⁶, o a iniciativa propia y no a petición parlamentaria.

Para facilitar y dotar de transparencia a las relaciones GAO-Parlamento, evitando el riesgo de uso partidista de la institución, la GAO, en colaboración con ambas cámaras, ha establecido unos protocolos de actuación para el ejercicio de su función fiscalizadora, *GAO's Congressional Protocols, 2017*³⁷, dirigidos a regular cómo se ha de desarrollar el trabajo que el órgano de control lleva a cabo para el Parlamento. Estos protocolos son también un medio para exigir responsabilidades a la GAO por los compromisos adquiridos con aquél y garantizar la coherencia en el trato que la GAO da a todas las comisiones y miembros.

³⁶ Además de la obligación de auditar estados financieros otras normas establecen la obligación de la GAO de realizar auditorías anuales de cumplimiento, como por ejemplo la *Lobbying Disclosure Act* de 1995.

³⁷ <https://www.gao.gov/products/gao-17-767g>, fueron aprobados por primera vez en 2000, habiéndose producido su última actualización en 2017.

Para el ejercicio de su función de asesoramiento en cuestiones legales que quedan dentro del ámbito de su competencia —como en materia presupuestaria³⁸, gestión de fondos públicos, control regulatorio de las agencias gubernamentales³⁹, o para ciertos nombramientos gubernamentales que requieren la confirmación del Senado⁴⁰— la GAO elaboró en 2006 otro protocolo dirigido a regular el modo en que esta puede ser solicitada, entre otros actores, también por el Parlamento, *GAO's Protocols for Legal Decisions and Opinions* (la última modificación fue en 2024)⁴¹.

Debe tenerse en cuenta que, en contraste con lo que sucede en España, alrededor del 95 % del trabajo de la GAO se desarrolla a petición de las Cámaras parlamentarias (recibe alrededor de 600 solicitudes de actuación cada año), de modo que establecer unas reglas que permitan determinar las prioridades es fundamental para la planificación y desarrollo de sus trabajos. En 2024 la GAO aprobó 718 informes y testimonios que incluyeron más de 1400 recomendaciones⁴². El personal directivo de la GAO mantiene reuniones constantes con miembros del Senado y de la Cámara de Representantes para asegurar que dicha planificación es oportuna y acorde con la necesidad de información que exigen los trabajos parlamentarios, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

Para que el Congreso pueda instar la actuación de la GAO, solo en materias propias de su competencia (auditoría, evaluaciones, investigaciones, opiniones legales, ...), se establecen las siguientes prioridades según el origen de la iniciativa:

- a) Mandatos parlamentarios: aquellas iniciativas que se encuentran recogidas en los Reglamentos de las Cámaras, en resoluciones parlamentarias de los plenos de ambas Cámaras y en las resoluciones e informes de las comisiones (o comités según la denominación americana).
- b) Solicitudes de líderes «senior» de ambas Cámaras y de los líderes de comités y subcomités. Los líderes parlamentarios «senior» son, en el Senado, el Presidente de turno (*pro tempore*), los líderes de la mayoría y de la minoría; y en la Cámara de Representantes, el Presidente (*Speaker of the House*) y los líderes de la mayoría y la minoría. Los líderes de comités y subcomités son el Presidente del mismo y el Miembro de mayor rango de la minoría.
- c) Peticiones individuales de los Miembros de ambas Cámaras.

³⁸ Donde destaca su deber de emitir opinión legal en los casos previstos en la *Impoundment Control Act* para los acuerdos de no disponibilidad presupuestaria y en la *Antideficiency Act*.

³⁹ *Congressional Review Act*.

⁴⁰ *Federal Vacancies Reform Act*.

⁴¹ <https://www.gao.gov/products/gao-24-107329>, aprobados por primera vez en 2006.

⁴² <https://www.gao.gov/assets/gao-25-900570.pdf>

3.2.2.1. Mandatos parlamentarios

Los mandatos parlamentarios se tramitan de diferente forma que el resto de las peticiones. Los mandatos se instan bien a través de acuerdos del pleno de cualquiera de las Cámaras, bien en virtud de acuerdo de uno o más de sus comités. Estas solicitudes gozan de la máxima prioridad.

Cuando la iniciativa proceda de un comité, el personal de la GAO debe coordinar su actuación con los representantes de la mayoría y de la minoría del mismo para determinar el alcance, los objetivos y el calendario de la actuación fiscalizadora.

Si el mandato no especifica un comité de referencia, la GAO deberá trabajar con aquellos que por razón de materia tengan relación con la cuestión planteada (igualmente con los representantes de mayoría y minoría) de acuerdo con los Reglamentos de la Cámaras, así como con cualquier otro comité o Miembro señalado por los comités competentes.

Durante la ejecución de los trabajos, la GAO ofrecerá a los representantes designados información periódica del estado de los trabajos, información sobre el resultado preliminar y final de las actuaciones y remitirá un borrador de informe final cuando se envíe al fiscalizado para que formule alegaciones.

3.2.2.2. Requerimientos parlamentarios

Los requerimientos se realizarán por escrito de un Miembro del Parlamento y estarán dirigidas al Auditor General. La GAO solo atenderá este tipo de peticiones sin un requerimiento por escrito cuando se trate de asistencias técnicas menores que puedan ser completadas en no más de 5 días laborables como, por ejemplo, la solicitud de reuniones informativas sobre trabajos anteriores o información que se encuentre ya disponible.

La GAO no proporcionará al público copias de las cartas de solicitud si bien redirigirá a quien las solicite al Miembro autor del requerimiento. En los casos en que estos requerimientos afecten a información restringida que afecte a una Agencia gubernamental, se dará a la Agencia afectada copia del mismo.

Cuando el requerimiento afecte a actividades o programas relativos a operaciones internas de las Cámaras (Senado, Cámara de Representantes o ambas) la GAO solicitará que la petición tenga respaldo de los dos grandes partidos con representación parlamentaria y/o representación bicameral.

Siempre que la solicitud afecte a organizaciones internacionales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional...), la GAO exige que la misma sea apoyada por el Presidente o un Portavoz del comité competente.

La GAO no realiza auditorías, evaluaciones o estudios sobre programas o actividades propias de los Estados o de los gobiernos locales salvo que se refieran a fondos o programas federales. Cuando la petición se refiera a una actividad o programa federal principalmente centrado en un área geográfica

representada por otros Miembros distintos de los autores de aquella, la GAO informará a los citados Miembros representantes del área, sobre el alcance, el calendario y la metodología de los trabajos a realizar y les dará información de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones antes del informe definitivo.

La GAO emitirá informe consultivo sobre proyectos de ley cuando así lo solicite un comité o un Miembro del parlamento, cuando el proyecto afecte a la GAO o cuando disponga de información útil para las comisiones o los miembros a la hora de examinar o modificar el proyecto de ley.

Cuando la GAO recibe una solicitud relativa a una propuesta legislativa, el informe resultante se notificará a los principales patrocinadores (*key sponsors*⁴³) del proyecto de ley cuando estos sean distintos de los autores del requerimiento. La GAO puede reunirse con los principales patrocinadores durante los trabajos de planificación y ejecución para comprender mejor el propósito y los objetivos del proyecto de ley. Después de informar al solicitante, la GAO informará a los patrocinadores clave, antes de que se publique el informe final, sobre los resultados de su análisis, incluyendo sus hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Cuando los requerimientos afecten a cuestiones de gran calado, transversales, de la competencia de múltiples comisiones o de todo el Parlamento, la GAO no aceptará requerimientos procedentes de un único Miembro.

Una vez recibida la petición, la GAO, en un plazo de 10 días, comunicará motivadamente al peticionario si acepta o no el encargo. Si es aceptado, se dará una estimación del momento en que los trabajos serán incluidos en el calendario de trabajos. En caso de denegación, siempre motivada (i.e. trabajos fuera de la competencia de la GAO, trabajos que ya se están realizando a solicitud de otro Miembro, escasez de recursos), se sugerirán al requirente alternativas que permitirán satisfacer sus necesidades de información. Cuando las peticiones procedan de algún Miembro de los comités parlamentarios supervisores de la GAO (el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado y el Comité de Supervisión y Reforma Gubernamental de la Cámara de Representantes), ésta remitirá una copia de la carta de aceptación al Presidente (si el Portavoz es el autor de la petición) y/o Portavoz (si el Presidente es el autor de la petición) de los mismos.

Aceptado el encargo, la GAO iniciará reuniones con la oficina del peticionario en un plazo de 20 días hábiles para determinar el alcance de los trabajos. Una vez planificada la acción, la GAO remitirá al requirente una carta con los principales términos del encargo, en la que incluirá un calendario estimado. Durante la ejecución de los trabajos, el Miembro peticionario recibirá información periódica de cualquier modificación del alcance o del calendario de actuación, así como de los resultados preliminares y finales.

⁴³ Durante el período de sesiones cualquier Representante o Senador puede presentar un proyecto de ley. El miembro o miembros que presentan el proyecto de ley se denominan patrocinador/es principal/es.

La GAO notificará al peticionario el momento en que los informes preliminares resultantes se envíen al fiscalizado para la formulación de alegaciones.

El procedimiento es muy similar cuando se trata de mandatos parlamentarios. En estos casos, la GAO requiere que las reuniones y comunicaciones entre su personal y el personal de las Cámaras sea «bipartidista».

Cuando la GAO realice actuaciones fiscalizadoras a iniciativa propia (no a instancia parlamentaria) remitirá una copia del informe preliminar a sus comités supervisores.

3.2.2.3. Otras formas de colaboración

Además, para facilitar la comunicación y la puesta a disposición de información relevante entre la GAO y el Parlamento, el personal de las oficinas parlamentarias tendrá acceso a los antecedentes y a información relevante de las actuaciones fiscalizadoras en curso, a través de las conexiones de la intranet del Senado y de la Cámara de Representantes a la GAO (excepto en los casos de información sensible o clasificada). Asimismo, los Miembros, previa solicitud por escrito, podrán tener acceso a la documentación de auditoría en las oficinas de la GAO y se les podrá facilitar copias de la documentación seleccionada una vez que el informe se haya puesto a disposición del público.

Como apoyo a la labor del Parlamento, la ley (art. 734, Título 31 del Código Federal de los EE. UU.) prevé que la GAO pueda destinar a su personal (*detailees*) en los comités parlamentarios (no a las oficinas personales de los Congresistas o Senadores) por un período no superior a 1 año. En los últimos 5 años más de 180 funcionarios de la GAO han prestado servicios de esta naturaleza a 49 comités y subcomités parlamentarios⁴⁴. Además, en febrero de 2024, la GAO lanzó su «programa de Embajadores». A través de este programa, los directivos de la GAO son asignados como embajadores a las oficinas de los 165 Miembros del Parlamento que no son presidentes ni portavoces de comités o subcomités. Los embajadores son responsables de contactar periódicamente a las oficinas de sus Miembros para informarles sobre los trabajos de la GAO. Desde el lanzamiento del programa, los embajadores han mantenido más de 200 contactos con estas oficinas⁴⁵.

En ocasiones se solicita la comparecencia (*testimony*) del personal de la GAO ante comités o subcomités para informar de una cuestión concreta. Estos testimonios se refieren a trabajos ya realizados por la GAO sobre los que los distintos órganos parlamentarios requieren asesoramiento. La petición, por escrito, debe proceder del Presidente del comité o subcomité. En 2024,

⁴⁴ <https://www.gao.gov/blog/how-does-gao-serve-congress>

⁴⁵ www.gao.gov/assets/gao-25-900570.pdf

tanto el Auditor General como el personal directivo de la GAO compareció en el Parlamento en 60 ocasiones ante 39 comités y subcomités.

La GAO creó en 2018 el Centro de Prospectiva Estratégica como medio para identificar, monitorizar y analizar los problemas emergentes que enfrentan los responsables de crear políticas públicas y como instrumento para proporcionar información y asesoramiento de calidad al Parlamento, desempeñando el importante papel de analizar las tendencias que afectarán a las agencias y programas federales ahora y en el futuro. A través de su Unidad de evaluación de ciencia, tecnología y análisis, la GAO ofrece asesoramiento relevante en la materia a los legisladores.

Finalmente, la GAO elabora publicaciones que recogen buenas prácticas o hacen seguimiento de riesgos recurrentes en la gestión de fondos públicos (*America's Fiscal Future; High Risk List; Duplication & Cost Savings...*) que son de indudable interés no solo para los parlamentarios sino para los gestores de fondos públicos y para el público en general. En 2024, la GAO inauguró un nuevo espacio permanente en la Cámara de Representantes en el Capitolio. Este espacio facilita la asistencia de la GAO a los Miembros del Parlamento y a su personal para acceder a todos los servicios que ofrece. La GAO también organiza múltiples eventos, como debates sobre inteligencia artificial e integridad de datos, y riesgos de fraude para el Gobierno federal.

IV. CONCLUSIÓN: UNA MIRADA HACIA EL FUTURO

A la vista de lo expuesto, se evidencia la actual rigidez del modelo español de relación órgano de control-Parlamento frente al norteamericano. La existencia de un único canal de comunicación (Comisión mixta Congreso Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas; Comisión *ad hoc* o Comisión de Hacienda y Presupuestos en las Comunidades Autónomas) aleja a las ICEX de la acción de control llevada a cabo por otros órganos parlamentarios, relegando a los órganos de control externo a un papel secundario y accesorio, incluso en el debate en Pleno de la rendición de Cuentas Generales, que no cuentan, en la mayor parte de los casos, con la voz del representante del órgano de control.

Los órganos parlamentarios perciben a las ICEX como instituciones ajenas y alejadas de sus funciones, y no como comisionados al servicio de la labor de control del Parlamento, con sus propios calendarios, incompatibles con sus tareas. La ausencia de normas claras y detalladas, que regulen una colaboración más rápida y fluida entre parlamentarios e instituciones de control externo, que disciplinen qué, cómo y cuándo ha de prestarse esa colaboración técnica, es un elemento entorpecedor de una relación más intensa, que sin duda contribuiría a elevar la calidad de la acción de control.

Una sociedad informada es una sociedad fuerte, que entiende la necesidad de financiar las estructuras y los servicios públicos, siendo a la vez exigente a

la hora de valorar los resultados de esa gestión. La etapa final de ciclo de gasto debe convertirse en un elemento de juicio esencial para una sociedad democrática avanzada, donde el papel del poder legislativo, en su función de control del Gobierno, es insoslayable y debe ser dotado de la mayor eficacia.

El debate parlamentario sobre la obligación de rendir cuentas, propia de todo gestor público, debería gozar de la máxima proyección pública, contando con los instrumentos necesarios para hacerlo útil y oportuno. Es aquí donde las instituciones de control externo se tornan imprescindibles, debiendo adaptarse a las necesidades de un Parlamento y de una ciudadanía que demanda respuestas cada vez más ágiles.

De lo anterior, contextualizando el modelo americano en el entorno y la cultura jurídica española, pueden extraerse ideas que incrementarían el valor de los modelos existentes en nuestro país, sin necesidad de acudir a grandes reformas que, por su calado, estarían muy lejos de materializarse. No planteamos modificaciones constitucionales que desbaraten el sistema actual, sino que ofrecemos opciones viables optimizando los instrumentos disponibles. Nos centraremos exclusivamente en la función de fiscalización y no en la de enjuiciamiento, que sin duda merece una revisión profunda, pues es en la relación con el Parlamento donde hemos puesto el foco de nuestro análisis, quedando el enjuiciamiento contable en la órbita del poder judicial.

1. Sujetos: peticionarios y comparecientes: ampliar los sujetos que pueden pedir la colaboración de las instituciones de control (toda clase de comisiones y ponencias, diputados, senadores...) supone una amplificación inmediata de la utilidad de éstas. A ello debe unirse la posibilidad de que el personal técnico del órgano de control apoye a los órganos parlamentarios, que no a los partidos políticos, cuando se considere necesario. Para canalizar adecuadamente las relaciones entre Parlamento e institución de control deberían dotarse equipos especializados, en ambas partes, que permitan vehiculizar adecuadamente la información. Asimismo, para los grandes temas, los representantes de las instituciones de control deben ser escuchados al máximo nivel parlamentario, permitiendo que su voz trascienda.
2. Plazos: algo es útil cuando se tiene en el momento en que se necesita y no años después. Debe establecerse un calendario de reuniones a lo largo de los distintos períodos de sesiones que permitan planificar la actividad que se prevé necesaria para su encargo al órgano de control. A su vez, es imprescindible que normativamente se prevean los plazos en los que se producirán los entregables (ya sean informes de fiscalización, notas, comparecencias, memorias, mociones...) y que se doten adecuadamente los recursos a disposición de las instituciones de control que permitan atender debidamente las necesidades derivadas de una colaboración más intensa.

3. **Productos:** salvo en los casos imprescindibles, como por ejemplo la fiscalización de Cuentas Generales o el control anual de la contratación, las instituciones de control deben hacer un esfuerzo por planificar atendiendo al riesgo en la gestión, y sintetizar resultados, huyendo de la descripción innecesaria y de los grandes análisis, que generalmente pierden interés porque pierden vigencia. Sin duda es imprescindible tener datos ciertos y comparables en el tiempo que permitan aprender de la experiencia, pero al mismo tiempo las ICEX deben organizarse para atender lo urgente, permitiendo al gestor saber que está en el camino adecuado.
4. **Procedimientos:** todo lo anterior debe ajustarse a unas reglas de juego claras que impidan cualquier sospecha de politización del órgano de control. Normas de tramitación de la colaboración, códigos de conducta, trámites transparentes, luz y taquígrafos en todo momento. Regular cómo se debe desarrollar la relación de instrumentalidad entre el órgano de control y el parlamento es la clave de bóveda de una fructífera colaboración.
5. **Seguimiento:** el destinatario de la información ofrecida por el auditor debe hacer algo con ella. Es necesario que, desde el órgano mandante, el Parlamento, se realice una verdadera acción de control de las incidencias y recomendaciones puestas de manifiesto por los órganos de fiscalización. Interpelaciones, preguntas parlamentarias, comparecencias de los responsables, mociones... toda clase de acciones de control son elemento imprescindible para que la actividad auditora produzca su efecto.

Si las circunstancias lo permitieran, se podría plantear una reformulación total del sistema de control externo del gasto público, adaptándolo a las necesidades del siglo XXI con la experiencia de casi 50 años de funcionamiento del estado democrático autonómico; piénsese, por ejemplo, en devolver la función de enjuiciamiento contable a la jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria, evitando así los problemas derivados de la naturaleza híbrida del Tribunal de Cuentas, donde un juez puede proponer una actuación fiscalizadora, opinar sobre ella y después enjuiciarla; o en órganos unipersonales nombrados por períodos largos y sin posibilidad de reelección de sus titulares o de que estos ocupen nuevos puestos de designación política, tanto a nivel nacional como autonómico, que descansen en potentes equipos técnicos; o en la posibilidad de una auténtica coordinación territorial con órganos comunes donde las ICEX coordinen obligatoriamente la planificación y la gobernanza de las instituciones de control, formando parte los unos de los otros, abordando así una acción fiscalizadora homogénea y sistemática; instituciones dotadas de presupuestos adecuados, comparables a los recursos que se emplean para controlar los ingresos tributarios, que permitan a aquellas

ejercer sus funciones con total eficacia, con instrumentos jurídicos útiles para el desempeño de la función; ...

Sin perjuicio de ello, que no requieren de grandes modificaciones legislativas ni de grandes reorganizaciones institucionales que consumen muchos recursos, producirían un impacto positivo en ambos lados de la ecuación y, por tanto, en el beneficiario final de la acción: la ciudadanía.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Martín, J. A. (2006). *La Responsabilidad en la Gestión de los Fondos Públicos*, Ed. Bayer Hnos., S.A., Barcelona, p. 75.
- Álvarez Tolcheff, E. (2024). Tribunal de Cuentas y Cortes Generales: pasado, presente y futuro de su relación. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 118, pp. 225-270.
- Biglino Campos, P. (2019). El Tribunal de Cuentas como garantía del Estado Social, del Estado Democrático y del Estado de Derecho. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, pp. 77-100.
- Cuenca Miranda, A. (2023). *El filibusterismo en el Senado estadounidense*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Col. Estudios Constitucionales.
- Cuenca Miranda, A. (2022). La intervención parlamentaria en la designación de cargos públicos. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 113, pp. 275-303.
- Dooling, B. (2020) Into the Void: The GAO's Role in the Regulatory State, *American University Law Review*. Vol. 70: Iss. 2, Article 2. pp. 388-417.
- Fanlo Loras, A. (1985). Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. *Revista de Administración Pública*, núm. 108, septiembre/diciembre.
- Fernández-Carnicero González, C. J. (1994). *Las relaciones entre las Cortes Generales y el Tribunal de Cuentas*. Crónica 1992-1993 / Tribunal de Cuentas, Asociación de Letrados y Auditores. Tribunal de Cuentas, D. L. 1994, pp. 277-294.
- Fernández-Carnicero González, C. J. (1985). *La cuenta general del Estado ante el Tribunal de Cuentas y ante el parlamento*. *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, D. L. 1985. pp. 229-264.
- Fernández Llera, R. (2022). *Parlamento y control externo: una relación sólida y abierta*. *Calidad democrática y Parlamento*, coord. por José Tudela Aranda, Mario Kölling, pp. 181-198.
- García del Castillo Pérez de Madrid, A. (2007). Prácticas ejemplares en la Entidad Fiscalizadora Superior de los Estados Unidos de América (Government Accountability Office). *Revista Española de Control Externo*. Vol. 9, n.º 25, pp. 161-180.
- García-Pando Mosquera, J. J., y Del Valle Fernández Jiménez, M. (2016). Algunas consideraciones sobre el artículo 136 de la Constitución. Análisis

- particular del informe que debe remitir el tribunal de cuentas anualmente a las Cortes. *Revista de las Cortes Generales*, (97-99), pp. 33-77.
- Grau Ruiz, M. A. (2021). La supervisión de los procesos de automatización de la administración de los tributos: Prácticas en España y en Estados Unidos. *Revista Técnica Tributaria*, n.º 135, pp. 7-15.
- Havens, H. S. (1990). The Evolution of the General Accounting Office: From Voucher Audits to Program Evaluations. GAO-OP-2-HP. LEVALLOIS, B. (2001). El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas. El ejemplo francés de las relaciones entre el supremo órgano fiscalizador y las instituciones regionales de control del sector público. *Revista de Control Externo*, Vol. 3, n.º 9, pp. 59-68.
- Levallois, B. (2001). El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales de Cuentas. *Revista española de control externo*, Vol. 3, n.º 9, pp. 59-68.
- Mendizábal Allende, R. (1982). La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, en obra de T. R. Fernández Rodríguez (Dir.), *Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas en España*, vol. 1, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 67-111.
- Ordoki Urdazi, L. (1996). La General Accounting Office (GAO) de los EE. UU. *Revista Auditoría Pública*, N.º 4, pp. 67-70.
- Ridao Martín, J. (2017). Nueva mirada sobre antiguas cuestiones acerca de las comisiones de investigación parlamentarias. El deber de comparecer de las autoridades y funcionarios del estado en las asambleas legislativas autonómicas, la obligación de decir la verdad y el rol de las minorías en las comisiones creadas preceptivamente a su instancia. *Revista de las Cortes Generales*, n.º 100-101-102, pp. 101-129.
- Rodríguez Ariza, J. (2006). La Contraloría General de los Estados Unidos, funcionamiento y auditorías. *Revista española de control externo*, Vol. 8, n.º 22, pp. 137-154.
- Secretaría General del Congreso de los Diputados (1984). Dictamen sobre tramitación parlamentaria de la cuenta general del Estado. *Revista de las Cortes Generales*. N.º 2, pp. 115-124.
- Suárez Lamata, E. (2022). *El Tribunal de Cuentas en la Constitución: su relación con las Cortes Generales*. Tesis en acceso abierto en: Repositorio Institucional CEU.
- Vallès Vives, F. (2003). *El control externo del gasto público: configuración y garantía constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Velarde Fuertes, J. (2008). La transparencia de las Leyes Generales Presupuestarias como elemento esencial para el control externo de los ingresos y gastos de la Administración Pública. *Revista española de control externo*, Vol. 10, n.º 29, pp. 69-87.



El buen jurista. Dos retratos cinematográficos

The good Jurist. Two Film Portraits

Javier de Lucas Martín

Catedrático emérito de Filosofía del Derecho
Universitat de Valencia
<https://orcid.org/0000-0003-0723-6086>

Fecha de recepción: 16/04/2026
Fecha de aceptación: 04/06/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. ¿QUÉ SIGNIFICA SER «BUEN JURISTA»? ENTRE EL TÓPICO Y EL IDEAL.—II. RETRATOS CINEMATOGRAFICOS DEL BUEN JURISTA.—2.1. El buen abogado: Atticus Finch.—2.1.1. Una concepción del Derecho y un modelo de formación del jurista.—2.1.2. Dos rasgos del buen jurista.—2.1.3. El Código Atticus.—2.2. El buen jurista y buen político: Mariano de Santis.—2.2.1. Un jurista complejo.—2.2.2. El buen jurista, ante los casos difíciles.—2.2.3. La gravedad y la gracia en la tarea del jurista.—III. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El autor examina las características que sirven para definir no sólo a un jurista competente, sino a un buen jurista, lo que exige una consideración deontológica. A esos efectos, recurre a dos modelos cinematográficos de buen jurista, el abogado Atticus Finch (en la película de R. Mulligan Matar a un ruiseñor, 1961, basada en la novela de Harper Lee) y el profesor Mariano de Santis (en la película de P. Sorrentino, La Grazia, 2025).

PALABRAS CLAVE: Buen jurista, Matar a un ruiseñor, La Grazia.

ABSTRACT

The author examines the characteristics that define not only a competent jurist, but a good jurist, which requires a deontological consideration. To this end, he uses two films models of a good jurist: the lawyer Atticus Finch (in R. Mulligan's film To Kill a Mockingbird, 1961, based on the novel by Harper Lee) and Professor Mariano de Santis (in P. Sorrentino's film, La Grazia, 2025).

KEYWORDS: Good jurist, to Kill a Mockingbird, La Grazia.

I. ¿QUÉ SIGNIFICA SER «BUEN JURISTA»? ENTRE EL TÓPICO Y EL IDEAL

Hay una pregunta que casi inevitablemente se planteará, al menos una vez, un profesor de Derecho. Incluso, algunos de nosotros sostenemos que es la pregunta que debe guiar el quehacer de quienes tratan de enseñar Derecho, es decir, la tarea de formar juristas, y no sólo en el caso particular de los profesores que nos dedicamos a enseñar filosofía del Derecho. Como ya habrá imaginado el lector, esa pregunta es en qué consiste ser un *buen jurista*.

Vivimos tiempos en los que buena parte de quienes trazan el marco de la enseñanza sustituirían esa cuestión por otra, más pragmática: en qué *competencias* hay que formar a quienes van a desempeñarse en alguna de las especialidades que el mercado requiere como *profesionales del Derecho*. No niego que la adquisición de competencias carezca de importancia, y tampoco niego que una de las funciones de la enseñanza superior es formar profesionales en respuesta a las necesidades del mercado de trabajo. Pero, a mi juicio, y contra lo que impone el actual marco legal universitario surgido de una particular y muy errada interpretación de lo que conocemos como «modelo Bolonia», éste no debería ser el objetivo prioritario de la docencia en las Facultades de Derecho. Ni siquiera en las antiguas Escuelas de práctica jurídica, hoy sustituidas por el máster habilitante para el ejercicio de la abogacía o por el paso por la Escuela Judicial, para quienes han superado la oposición que habilita como juez.

Se me podría objetar que esta distinción entre *buen jurista* y *jurista competente* es una sutileza propia de un profesor de Derecho, incluso de un tipo particular, el profesor de filosofía del Derecho (ya saben: si no sabes hacer, lo enseñas). Discrepo, y no por razones gremiales. Para este viaje no hacían falta alforjas: como solía recomendar a mis estudiantes de Derecho, para entender los errores de esa concepción basta con leer lo que ya escribió Kant en su ensayo sobre *El conflicto de las Facultades* (1798) en el que criticó un modelo de enseñanza del Derecho vinculado a la dogmática (de donde su paralelo con la teología, como subraya Kant), esto es, a la concepción formal legalista del Derecho que reduce a los juristas al papel de glosadores y aplicadores mecánicos del Derecho, que es tanto como decir, denuncia Kant, de lo que el poder nos presenta como Derecho. Es la antítesis de lo que, como también explicaba el mismo Kant, debe ser la tarea de un profesor que se inspire en el modelo crítico de razón, esto es, una tarea eminentemente mayéutica, ayudar a que los estudiantes —obviamente, también los de Derecho— aprendan a pensar con la propia cabeza, como explica en su precioso texto introductorio al programa que anunciaba que impartiría a sus estudiantes en el semestre de invierno del curso 1765-66¹.

¹ Kant (1991). *Noticia acerca de la Organización de las Lecciones durante el Semestre de Invierno de 1765/66* (*Nachricht von' der Einrichtung seiner Vorlesungen it det Winterhalbenjahre*. Avon 1765-66). El texto de Kant se puede leer en *Agora, Papeles de filosofía*, n.º 10, pp. 131-152.

A mi entender, el objetivo prioritario de la enseñanza en las Facultades de Derecho debería seguir siendo formar *buenos juristas*, lo que exige concretar cuáles son las condiciones o las características que permiten hablar de un *buen jurista*. Es verdad que éste es un propósito al que se puede reprochar ser demasiado generalista y abstracto, lejos del afán práctico que, se quiera o no, define la tarea del jurista. Y es que, reconozcámoslo, el jurista es sobre todo un mediador social, un técnico al servicio de la tarea de contribuir a resolver los conflictos en las relaciones sociales mediante la guía del Derecho (aunque quizá, como nos enseña la sociología del Derecho, en lugar de resolver sería más ajustado decir contribuir a tratarlos de modo mayoritariamente aceptable). Y reconozcamos también que, cada vez más, la mayoría de quienes se acercan a las aulas de las Facultades de Derecho no lo hacen con el propósito de ser un *buen jurista*, sino de formarse para poder ejercer con éxito alguna de las profesiones jurídicas, para ser un *jurista competente*, lo que, como he tratado de razonar, no sólo no es exactamente lo mismo, sino que supone rebajar los mejores objetivos de formación.

De paso, y ya que me he metido en este jardín, apuntaré que la incidencia de la inteligencia artificial en la práctica jurídica (y en la enseñanza del Derecho) nos obliga a un replanteamiento diría que incluso radical de una y otra, una revisión sobre la que hay ya un considerable debate doctrinal². Lo cierto es que todo hace prever que las rutinas que ocupan buena parte del trabajo de los profesionales del Derecho van a poder ser solucionadas con más rapidez y eficacia y con más seguridad (que en el Derecho es clave) mediante algoritmos. Y eso nos obliga a volver a la cuestión inicial: si la inteligencia artificial va a poder resolver, digamos que mecánicamente, buena parte de esas tareas propias de los juristas, ¿en qué consiste entonces ser un buen jurista?

Conste que estoy utilizando esa fórmula, aunque podría recurrir al tópico clásico que nos habla del *hombre de Derecho*. Pero es bien cierto que ese tópico no escapa hoy a la crítica del sesgo de género, lo que obligaría a buscar una expresión diferente —no siempre fácilmente digerible—, como por ejemplo *persona de Derecho*. Y conste además que, sea bajo el rótulo de *buen jurista* o el de *hombre de Derecho*, la mayor parte de las veces se piensa sobre todo en jueces y abogados como ejemplo de los buenos profesionales del Derecho. Aunque también los mejores representantes de lo que llamamos *la doctrina* suelen entrar en el patrón de *buen jurista*. Sólo raramente se incluye en esa categoría el tipo específico —y muy relevante— de juristas que son los legisladores, no tanto los miembros de las Cámaras legislativas como los letrados de las Cámaras, esto es, los juristas que preparan los textos legislativos.

² A título de ejemplo, remito a los trabajos de F. Llano (2024), como su *Homo Ex Machina. Ética de la inteligencia artificial y Derecho digital ante el horizonte de la singularidad tecnológica*, Tirant lo Blanch, o el libro colectivo coordinado por él, *Inteligencia artificial y filosofía del Derecho*, Laborum, también, M. Á. Presno (2022). *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*, Marcial Pons.

Con la expresión de *hombre de Derecho*, en todo caso, no me refiero al escrupuloso e incluso obsesivo cumplidor de la más mínima de las normas jurídicas, que exige a los demás la misma observancia, el reglamentista que quiere legislarlo todo, conforme al patrón del formalismo jurídico. A mi entender, esa precaución nace no tanto por la necesidad de evitar el riesgo de fariseísmo que comporta esa concepción, como porque el hombre de Derecho es alguien que pretende encontrar en cada caso una aproximación a lo justo concreto, o, por decirlo con Jhering, hallar el interés más cercano que el Derecho debe proteger en cada situación, en cada relación y que sigue la pista del interés prioritario, la garantía de los derechos fundamentales, que no son entendidos como absolutos, sino que se han de conjugar en el conflicto, entendido no como patología sino como el elemento constitutivo de la realidad social. El punto de partida inexcusable, pues, es el interés del otro, de los otros, sus pretensiones de reconocimiento de su posición y sus derechos, porque la virtud, la utilidad del Derecho consiste en proporcionar instrumentos que transformen el tratamiento del conflicto en acuerdos que se respeten: si queremos que esos acuerdos guiados por las normas sean estables, se respeten, es preciso tener en cuenta todos los intereses en concurrencia o, por así decirlo, atender a cuanto de razonable, jurídicamente hablando, haya en las posiciones que se enfrentan en el conflicto jurídico en el que el jurista debe intervenir (si es abogado, en defensa de una parte; si es juez, para tratar de establecer un equilibrio entre los intereses, conforme a lo que el Derecho establece).

Sea como fuere, me parece que, cuando hablamos del buen jurista, conviene no perder de vista la diferencia que hay entre un tópico y un ideal. Recordaré que la noción de «tópico» que usamos precisamente los juristas no coincide con las acepciones que la RAE atribuye al término. Desde luego, no con la más usual: algo trivial, común, manido. En todo caso, se acerca más a la sexta de esas acepciones: «lugar común que la retórica antigua convirtió en fórmulas o clichés fijos y admitidos en esquemas formales o conceptuales de que se sirvieron los escritores con frecuencia». En efecto, desde la obra de Theodor Viehweg de 1955³ y, sobre todo, desde el importante desarrollo que ha alcanzado la teoría de la argumentación jurídica⁴, entendemos por tópico un tipo de argumentos a los que la experiencia jurídica, la práctica del Derecho, ha otorgado una presunción de plausibilidad, un cierto consenso o aceptación, que permite no discutirlos o, al menos, volcar la carga de la argumentación sobre quien los discute. En ese sentido, la experiencia, la práctica, sería el elemento decisivo para decantar cuáles

³ Th. Viehweg (2007). *Topik und Jurisprudenz*. Hay una excelente edición en castellano, *Tópica y Jurisprudencia*, con traducción de L. Díez Picazo y prólogo de Eduardo García de Enterría, Thomson Civitas.

⁴ Por todos, M. Atienza. *El Derecho como argumentación*, Ariel, 2012. También, *Curso de Argumentación jurídica*, Trotta, 2024.

sean las características del buen jurista, que se suelen ejemplificar en algunas figuras señeras que las reunirían. El arquetipo sería la figura (no exenta de polémica) de Cicerón. Hoy, me atrevería a citar a Luigi Ferrajoli. Pues bien, de acuerdo con el tópico, los rasgos del *buen jurista* serían un alto grado de conocimiento del Derecho positivo, de la jurisprudencia y la doctrina, una amplia experiencia en la práctica forense, la calidad de la argumentación jurídica, junto a prudencia y sentido común.

Esto no es exactamente lo mismo que el ideal. La noción de ideal de jurista exige otro tipo de esfuerzo, vinculado a la elaboración teórica del modelo de características que suelen ser descritas como virtudes jurídicas⁵, tal y como las propone la disciplina que conocemos como deontología jurídica (que es mucho más amplia que la formulación de códigos deontológicos)⁶, que utiliza la noción de ejemplaridad, más allá de la habitual apelación retórica (y también habitualmente vacía) y la concreta en determinadas cualidades.

II. RETRATOS CINEMATOGRÁFICOS DEL BUEN JURISTA

Me cuento entre aquellos que piensan que para la formación de los juristas es muy útil el recurso no sólo, como es evidente, a la literatura, sino también al cine. Lo sostenemos porque pensamos que la vieja relación entre cine y Derecho ofrece recursos que abarcan prácticamente todos los problemas jurídicos⁷. Por esa razón, para esclarecer en qué consiste ser un *buen jurista*, me propongo en lo que sigue tomar pie de lo que podríamos denominar retratos cinematográficos de ese canon.

⁵ Sobre las virtudes que ha de reunir el jurista, *cf.* por ejemplo C. Farrelly - L. B. Solum (eds.) (2008). *Virtue Jurisprudence*. New York: Palgrave MacMillan. También dos ensayos de A. Amaya (2011). «Virtue and Reason in Law», en M. del Mar, (comp.), *New Aves in the Philosophy o Law*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 123-143, y «El papel de la virtud en la justificación legal» (2012), que se puede consultar en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2064301> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2064301>. Sobre las virtudes de un buen juez, Atienza (1998). «Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de Derecho», *Claves de razón Práctica*, n.º 86, pp. 32-42. También (2001) «Ética judicial», *Jueces para la democracia*, n.º 40, pp. 17-18.

⁶ D. Luban (1994), es uno de los mejores exponentes del punto de vista propio de la deontología jurídica. *Cfr.* por ejemplo su *The Ethic of Lawyers*, NYU Press. También, (2009) *Legal Ethics and Human Dignity*, Cambridge Univ. Press, y (2024) *Legal Ethics*, Foundation Pres, coordinado por el propio Luban, junto a D.L. Rhoads, S.L. Cummings, N. Freeman y B. H. Barton. *Cfr.* asimismo García Pascual, C. (2013). «El tiempo de la deontología», en García Pascual (coord.), *El buen jurista. Deontología del Derecho*, Tirant, pp. 13-19, un libro cuya lectura recomiendo a los interesados en este debate.

⁷ Me permito la remisión a J. De Lucas (2014). «Comprender el Derecho desde el cine», *Teoría y Derecho*, n.º 15, pp. 101-122. Se puede consultar en <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/121/117>.

Es verdad que en el elenco cinematográfico de esos juristas ejemplares hay un primer problema, pues, con rarísimas excepciones⁸, casi todos son hombres y básicamente abogados o, como mucho, algunos jueces⁹.

Entre ese catálogo de arquetipos quiero fijar mi comentario en dos retratos de juristas, el del abogado Atticus Finch, protagonista de un verdadero clásico, la novela de Harper Lee *Matar a un ruiseñor*, encarnado en la pantalla por Gregory Peck, en otro clásico, la película del mismo título dirigida por R. Mulligan en 1962, y el del personaje —también ficticio— del penalista, juez y presidente de la república italiana Mariano de Santis, protagonista de *La Grazia*, la última película de Paolo Sorrentino (2025)¹⁰.

⁸ Quizá entre esas excepciones se encuentra una abogada de ficción, Amanda Bonner, encarnada por la sin par Katharine Hepburn en la clásica comedia judicial *Adams Rib* (*La costilla de Adán*) dirigida por George Cukor en 1949 y sobre la que recomiendo el libro de 2025 de J. M. Company e Ignacio Cort, *La costilla de Adán*, en la colección Cine y Derecho de la editorial Tirant. Más recientemente, Erin Brockowiz-Ellis, una abogada real, campeona de la lucha por el medio ambiente en una pequeña comunidad, enfrentada al poder de una multinacional, y a la que se dedica la película *Erin Brockowiz* (2006) dirigida por Soderbergh, que encarnó Julia Roberts. Es el caso real también de la abogada y luego magistrada del Tribunal Supremo de los EE. UU., Ruth Bader Ginsburg, a la que está dedicada la película *On the Basis of Sex* (*Una cuestión de género*), dirigida por Mimi Leder en 2018 y encarnada por Felicity Jones, sobre la que recomiendo el libro de la profesora Ana Rodríguez, *Una Cuestión de Género. Ruth Bader Ginsburg o La Lucha por la Igualdad*, también en la colección Cine y Derecho de Tirant. Quizá podríamos incluir a otra abogada de ficción, Anne Talbot, la abogada criminalista protagonista de la película de 1989 dirigida por Costa Gavras, *Music Box* (*La caja de Música*), encarnada a su vez por Jessica Lange. Y, asimismo, el personaje de la magistrada Fiona Maye, la protagonista de la excelente novela de Ian Mc Ewan *Children Act* (*La ley del menor*), que fue llevada al cine por Richard Eyre en 2017, con el mismo título, con Emma Thomson en el papel protagonista.

⁹ Además de Atticus Finch, me parece muy digno de rescatar la dimensión de abogado del que luego fuera presidente Lincoln, realizada por John Ford en su película de 1939, *The Young Lincoln*. Más recientemente, es muy interesante el personaje del abogado Frank Galvin, un antihéroe aparentemente nada ejemplar, protagonista del film dirigido en 1982 por Sidney Lumet, *The Verdict* (*Veredicto final*) y encarnado por Paul Newman. Entre los jueces que nos ofrece la gran pantalla mencionaré, claro, a Dan Haywood, el juez que encarnó Spencer Tracy en el clásico de 1961 *Judgement at Nuremberg* (*Vencedores y vencidos*), dirigido por Stanley Kramer y sobre el que recomiendo otro de los libros de la colección Cine y Derecho, en este caso, el de Francisco Muñoz Conde y Marta Muñoz, *Vencedores o vencidos* (2003). Añadiré como sugerencias la lectura del ensayo de Benjamín Rivaya «El juez en el cine», en el libro colectivo *Las profesiones jurídicas en el cine. Paseos por el centro histórico y por el extrarradio*, coordinado por Antonio José Quesada, Colex, 2024, y la monografía de José Ramón Narváez, *Los jueces en el cine*, (Iustitia, 2022). A mi juicio, sobre el tratamiento cinematográfico del juez sigue siendo muy interesante el que, en su día —hace más de cincuenta años— fuera innovador ensayo de Vincenzo Tomeo, *Il giudice sullo schermo. Magistratura e polizia nel cinema italiano* (Laterza, Milano, 1973).

¹⁰ Me parece interesante adelantar ya que, en uno y otro caso, a mi juicio, quien emerge finalmente como modelo de *buen jurista* son dos mujeres, hijas de esos protagonistas de ficción: la abogada Jean Louise Finch (la Scout que conocimos en *Matar a un ruiseñor* y a la que reencontramos en la discutida precuela *Vé y pon un centinela*) y la también abogada y que ejerce de consejera para de Santis, su hija Dorotea de Santis, a cuyo mejor criterio jurídico se rinde el protagonista de *La Grazia*.

2.1. El buen abogado: Atticus Finch

Que Atticus Finch es para legiones de juristas en todo el mundo la encarnación del *buen jurista*, es una tesis comúnmente aceptada. Harper Lee consiguió con su novela algo que está al alcance de pocos: crear un personaje que ha pasado a encarnar una categoría universal, porque Atticus es *el abogado*¹¹.

Creo que lo que le confiere esa condición ejemplar es, sobre todo, su condición de portavoz de quienes no tienen voz ante el Derecho, incluso cuando es consciente que asume la defensa de un caso perdido ante la opinión mayoritaria (los prejuicios, diríamos aquí) de su entorno o, por mejor decir, precisamente en esa situación. Como veremos, esa es la característica que el profesor Luban destaca como el rasgo decisivo en el tipo de jurista que debe ser un abogado. La propia Lee lo describe en su precuela con estos tres rasgos: integridad, humor y paciencia, a los que habría que añadir un coraje a toda prueba.

Podríamos hablar incluso de un «código Atticus», núcleo del código deontológico de los abogados, que incluso se ha enseñado y se enseña hoy en Facultades y Escuelas de Derecho y en los Colegios de Abogados y que se centra en el carácter sagrado del deber de defensa, sin el que no puede existir el Derecho o, por decirlo mejor, sin el que el Derecho no puede ser un instrumento de garantía de derechos (la «ley del más débil», en expresión de Ferrajoli). Veamos con algo más de detalle esta caracterización del *buen jurista* que nos ofrece la figura de Atticus Finch.

2.1.1. Una concepción del Derecho y un modelo de formación del jurista

Ante todo, tenemos que explicar cuál es la concepción del Derecho de Atticus, lo que no es sólo una cuestión teórica, sino que remite al propósito del Derecho según Atticus que se traduce en un modelo de formación. Y eso nos llevará a analizar, en segundo lugar, lo que se ha denominado el «código Atticus», el código deontológico del abogado.

En todo caso, parece claro que el sintagma «hombre de Derecho», equivalente al de *buen jurista*, exige tener en cuenta las diferencias en el modelo de educación jurídica y la práctica de la profesión forense, entre la tradición del *common Law* y la del *civil Law*. Para ser un buen jurista, en la concepción anglosajona en la que se enmarca la figura de Atticus Finch, no basta con conocer bien las leyes. Así lo explica este párrafo de *Ve y pon un centinela*: «su padre solía decir que hacían falta al menos cinco años para

¹¹ Todo ello, al margen de que el perfil del personaje se complica tras la publicación de la supuesta precuela (*Ve y pon un centinela*), como he tratado de explicar en los capítulos 4 y 5 del ensayo *Nosotros que quisimos tanto a Atticus Finch*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

aprender leyes, después de salir de la Facultad de Derecho: dos años para desenvolverse en cuestiones de economía, otros dos para aprenderse los distintos tipos de alegato del ordenamiento jurídico y el quinto para releer la Biblia y Shakespeare».

Atticus es el modelo de buen jurista que está en las antípodas de quien se cree en posesión de la verdad y por ello se toma a sí mismo como representante del ideal absoluto de la justicia, que tiene su reflejo en el tipo de jurista partidario del *fiat iustitia, pereat mundus*. No es el caso de Atticus que, como hombre de Derecho, no es un rigorista fundamentalista, convencido de esa superioridad. No puede serlo, porque la primera de las lecciones que quiere que aprendan sus hijos, mediante su peculiar método mayéutico, es que éstos sean capaces de *ponerse en el lugar del otro*. Los más hablarán de la condición básica de empatía, que habría que distinguir de la mera simpatía. Y no falta razón en esta diferenciación. En castellano, simpatía es «inclinación afectiva entre personas, generalmente espontánea y mutua» (DRAE), mientras que la empatía es «la identificación mental y afectiva de un sujeto con el estado de ánimo de otro». La clave de la empatía es saber ponerse en el lugar del otro, compartir sus emociones (ese es el sentido profundo de la *compasión*, que tantos confunden erróneamente con la conmisericordia), su visión de las cosas, no para juzgarlo, sino para entenderlo. De donde ese lema de Atticus, que es una de las reglas de comportamiento en las que cree y, por tanto, de las normas básicas de Derecho que nos propone, en cierto modo a la manera del *dictum tripartito* de Ulpiano, como veremos cuando hablemos del «código Atticus».

Creo que buena parte del atractivo de la figura de Atticus radica en cómo sabe practicar la empatía en las tres dimensiones de padre, abogado y ciudadano y que culminan en la construcción de un personaje que parece la encarnación de esa virtud cívica de la empatía que, a su vez, tiene que ver con la noción aristotélica de amistad cívica (*φιλία*), que prefigura la solidaridad. La actitud de Atticus no es la del altruismo supererogatorio, sino el deber de ponerse en el lugar del otro, sin prejuicios, sin afán de juzgarle, sino para entender al otro y compartir sus sentimientos, que es la manera más razonable de construir la convivencia en una sociedad plural.

Porque si la *vis* atractiva del Derecho como herramienta social consiste en su eficacia, en la capacidad de ser obedecido, Atticus tiene claro cuándo y por qué debemos obediencia al Derecho. Se lo explica muy claramente a Scout, para que comprenda la razón por la que acepta el encargo del juez Taylor, cuando su hija le pregunta por qué debe defender a Tom Robinson¹².

¹² Esta es la respuesta: «—Por varios motivos —contestó Atticus—. Pero el principal es que si no le defendiese, no podría caminar por la ciudad con la cabeza alta, no podría ordenaros a Jem y a ti que hiciérais esto o aquello. —¿Quieres decir que, si no le defendieseis, Jem y yo no deberíamos obedecerte? —Esto es, más o menos. —¿Por qué? —Porque no podría pedirnos nunca más que me obedeciérais».

2.1.2. *Dos rasgos del buen jurista*

Hay sobre todo dos elementos que caracterizan las convicciones de Atticus y hacen de él un modelo de jurista: de un lado, su rechazo de la discriminación (un argumento que la lectura de *Ve y pon un centinela*, nos obligará a reinterpretar, como veremos en el último apartado de este capítulo) y, de otra parte, la actitud de Atticus ante la violencia.

Cualquier lector de la novela *Matar a un ruiseñor*, cualquier espectador de la película de Mulligan sabe que, si hablamos de Atticus Finch como modelo de abogado y aun de jurista, es porque parece encarnar las condiciones que hacen que el Derecho pueda ser un instrumento que, lejos de aparecer como pieza clave de la dominación y la discriminación y aun la violencia, esté al servicio de la lucha por los derechos de todos, comenzando por la lucha contra lo que es jurídicamente (moral, políticamente) intolerable, inaceptable. Se trataría así de la visión más noble posible del Derecho, entendido como herramienta al servicio de la lucha contra la discriminación y la violencia¹³. Para alguien como Atticus, que hace de la empatía (por tanto, del reconocimiento del otro, de su valor en cuanto otro) la regla básica de conducta, parece claro que la discriminación y la violencia son causas a las que debe enfrentarse sin concesión. Son los principios básicos que debe tener en cuenta todo el que trabaja con el Derecho, lo que ha sido denominado, las «cinco reglas de justicia según Atticus» sobre las que volveré enseguida.

Scout y Jem aprenderán sobre todo una vieja lección que Atticus práctica, la del coraje que supone resistir pacíficamente, sin recurrir a la violencia, aunque no nos consta que Atticus —es decir, la propia N. H. Lee— fueran lectores de Gandhi y de la doctrina de la no-violencia.

En efecto, los niños aprenden de Atticus que se necesita más coraje, más valor para resistirse a usar la violencia que para caer en ella. En ese sentido, hay dos momentos, a mi juicio, en que se revela esa actitud en la novela. Uno de ellos, evidentemente, es aquel en el que Atticus, junto a Scout y Jem, se enfrenta a la multitud que quiere linchar a Robinson. El otro, menos destacado en la trama, pero absolutamente revelador, es el episodio del enfrentamiento con la amenaza que supone un perro rabioso, una amenaza que ha sido entendida por no pocos lectores como metáfora de la enfermedad corriente que en palabras del propio Atticus, amenaza a Maycomb, el racismo.

El otro elemento distintivo de la concepción del Derecho que sostiene Atticus, es su prohibición de toda forma de odio al otro —correlato del principio de empatía— y, con ello, la prohibición de causarle daño, de emplear contra él la violencia. Atticus no sólo prohíbe el odio, sino la violencia. Esa es una concepción de la función que debe cumplir el Derecho y los juristas

¹³ Es la tesis sostenida tempranamente por el profesor Ballesteros (1973) en su «El derecho, como no discriminación y no violencia», *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol.17, pp. 159-166. El mismo profesor la desarrolló en su *Sobre el sentido del Derecho. Introducción a la filosofía jurídica*. Madrid: Tecnos, 2001.

que se vincula con el objetivo fundamental de alcanzar una convivencia en la que los conflictos se resuelvan pacíficamente. En el bien entendido de que se trata de entender la paz como algo más que la «ausencia de guerra»: es evidente la ambición de construir y garantizar la paz a través del Derecho, como reza el lema agustiniano, *pax opus iustitiae*. Se trata de una concepción que reaparece siempre que nos enfrentamos con el sentimiento de injusticia, con la percepción de que nos encontramos ante ese negativo del mínimo del mensaje jurídico, la discriminación y la violencia.

Por todo lo dicho, me parece que cabe resumir ese atractivo que ejerce Atticus Finch para los juristas en la identificación de su figura con la idea propuesta por Jhering de «lucha por el Derecho», que debemos entender sobre todo como lucha por los derechos, lucha contra las formas de discriminación y de violencia. Eso es lo que encarna Atticus, el abogado, el jurista que entiende su función en términos de esa tarea de defensa de los derechos del más débil, es decir, en términos de la lucha contra la discriminación y la violencia.

2.1.3. *El Código Atticus*

La segunda característica que nos permite definir a Atticus Finch como un hombre de leyes, mejor, como un *hombre de Derecho*, es lo que se ha llamado «el código de Atticus» y en el que se condensan en cierta medida los elementos nucleares de una propuesta de deontología jurídica y, más concretamente, del código deontológico de un abogado, que traen cuenta de la razón de ser misma del derecho básico a la tutela judicial efectiva —de la que forma parte el derecho a la asistencia letrada—, tal y como lo proponen por ejemplo, en un libro cuya lectura me parece muy útil, Cristina García Pascual y un buen número de profesores y especialistas¹⁴. Como ya he indicado, el «código de Atticus» remite a cinco normas básicas que, en cierto modo, reformulan la propuesta de Ulpiano.

Pero quizá valga la pena explicar brevemente por qué hablo de deontología, antes de contar por qué entiendo que la figura de Atticus Finch constituye un ejemplo a estudiar. Quede claro que lo que me interesa es saber si hay algún criterio, alguna guía para identificar el código de conducta que debe seguir un abogado. Voy a seguir la tesis del profesor Luban, que identifica el núcleo de ese deber profesional con la idea de la garantía efectiva del derecho a la defensa, es decir, del derecho a tutela jurídica, una parte del cual consiste en ser defendido por un abogado, porque esta es la manera en la que incluso los que no tienen voz ante el Derecho, pueden ser oídos por él, por la ley, por los tribunales de justicia.

¹⁴ Cfr. García Pascual (coord.), *El buen jurista*, *cit.*

Luban propone concretar la noción de dignidad en el «derecho a tener voz», a ser «oído ante la ley», un derecho que de facto se niega a los más vulnerables tal y como planteó Kafka en su relato *Ante la ley*, en el que describe el trato de humillación que se impone a grupos enteros, desde el Derecho, una humillación que consiste en la negación del reconocimiento como sujeto, el tratamiento como no sujeto o infrasujeto, el invisible ante la ley, la condición de los *exhombres* que describió el relato de Gorki, la de los *humillados y ofendidos* de Dostoievski: la superación de esa humillación es precisamente la tarea para la que debe servir el Derecho y desde luego, el abogado. De ahí el acierto de la fórmula de Luban: «honrar la dignidad de un litigante como persona exige que oigamos la historia que tiene que contarnos», oír la historia del otro. Presumir que hay individuos que no tienen un punto de vista que merezca ser expresado ni oído, es la humillación, la indignidad, la negación del peso ontológico de su punto de vista. Al dar a su defendido voz, el abogado evita la humillación de ser silenciado o ignorado¹⁵: en definitiva, ese deber deontológico hacia la dignidad humana que tiene el abogado, prohíbe humillar a las personas y tratarlas «como si sus historias y compromisos subjetivos propios fueran insignificantes».

El Atticus Finch que conocimos en *Matar un ruiseñor* encarna en buena medida ese modelo de jurista que entiende que su tarea tiene sentido, está guiada, por el deber profesional de la lucha por el Derecho, en la acepción propuesta por Ferrajoli como «la ley del más débil»¹⁶, es decir, la lucha por los derechos, por la *dignidad de los más vulnerables*. Como ya he insistido a lo largo de estas páginas, el trabajo de abogado de oficio que Atticus acepta por encargo del juez Taylor consiste en hacer posible darle voz a Tom Robinson, que no la tiene porque pertenece a un grupo al que no se reconoce como titular de derechos, los negros, que en el Maycomb de 1935 carecen de voz, ni ante el Derecho, ni ante el poder. Atticus emprende la imposible tarea de desempeñar esa función de mediación que permite recuperar la dignidad de Robinson. Y aunque fracasa en el propósito de conseguir que se reconozca su inocencia, el enfrentamiento con el fracaso anunciado, inevitable, es precisamente el test de su propia dignidad.

Con todo, la experiencia concreta de la lucha por el Derecho que ha conformado la vida de Atticus le lleva a ser consciente de las limitaciones propias de la actividad ante los tribunales. Atticus no se hace ilusiones vanas sobre la pretensión de hacer justicia, que es una aspiración, un ideal que muchas veces queda lejos de lo que hacen los hombres de Derecho, los tribunales, cuando dictan lo que es conforme a Derecho en el caso concreto. En ese sentido, me permito aconsejar la lectura del capítulo 20 de *Matar a un ruiseñor*, que contiene el alegato final de Atticus ante el jurado. En él, expresa su fe en el Derecho como instrumento para restablecer el equilibrio, incluso

¹⁵ Luban (2007), *cit.*, pp. 71-72.

¹⁶ Ferrajoli (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.

para vencer la desigualdad de origen entre los seres humanos por razón de su posición de nacimiento. Atticus cree que ese es el cometido que justifica la fe en los tribunales de justicia, pero Atticus, como abogado experimentado, no puede negar la convicción realista de que en los tribunales no se hace justicia, sino que se dicta Derecho, y esto no siempre es conforme con el ideal de justicia¹⁷.

¿En qué consiste el código Atticus? Lo podemos condensar en cinco reglas de conducta que deberían ser la guía de todo buen jurista y que el abogado enseña a sus hijos Scout y Jem a lo largo del relato:

(1) «Nunca entenderás realmente a una persona hasta que no consideres las cosas desde su punto de vista, hasta que te metas en su piel y camines con ella».

(2) «Lo único que no se rige por la regla de la mayoría es la conciencia de una persona».

(3) «El único lugar donde un hombre debería conseguir un trato justo es ante un tribunal, ya sea de cualquier color del arco iris, pero la gente tiene una forma de llevar sus resentimientos directamente al estrado del jurado».

(4) «No está bien odiar a nadie».

(5) «Limitate a conservar la cabeza alta y a portarte como un caballero. Te digan lo que te digan, tu deber consiste en no permitir que te hagan perder los estribos».

Esas reglas de justicia son, en realidad, un código de conducta elemental que, como se explicará más tarde, se inspira de algún modo en el principio de amor al prójimo del Nuevo Testamento, y constituyen el código que lleva a Atticus a la asunción de la defensa de Tom Robinson, que le valdrá, como veremos en el siguiente apartado, una reacción de extrañamiento, de rechazo social, como traidor a su clase, a los suyos (Atticus y sus hijos recibirán el insulto de «ama-negros»). Frente a esa respuesta social de rechazo, Atticus se impone a sí mismo y a los suyos la obligación de no contestar con el insulto, ni, menos aún, con la violencia, aunque ello le acarree asimismo

¹⁷ Este es el alegato: «... hay una cosa en este país ante la cual todos los hombres son creados iguales: hay una institución humana que hace a un pobre el igual de in Rockefeller, a un estúpido el igual de un Einstein y al hombre ignorante el igual de un director de colegio. Esta institución, caballeros, es un tribunal. Puede ser el Tribunal Supremo de los Estados Unidos o el Juzgado de instrucción más humilde del país, o este honorable tribunal que ustedes componen. Nuestros tribunales tienen sus defectos, como los tienen todas las instituciones humanas, pero en este país los tribunales son los grandes niveladores y para nuestros tribunales todos los hombres han nacido iguales... No soy un idealista que crea firmemente en la integridad de nuestros tribunales ni del sistema de jurado; esto no es para mí una cosa ideal, sino una realidad viviente y operante. Caballeros, un tribunal no es mejor que cada uno de ustedes, los que están sentados delante de mí en este jurado. La rectitud de un tribunal llega únicamente hasta donde llega la rectitud de su jurado y la rectitud de un jurado llega sólo hasta donde llega la de los hombres que lo componen. Confío en que ustedes, caballeros, repasarán sin pasión las declaraciones que han escuchado, tomarán una decisión y devolverán este hombre a su familia. En el nombre de Dios, cumplan con su deber».

el insulto de cobarde, algo contra lo que se rebela el hermano mayor, Jem, al que Atticus dirige la regla de conducta cuando reciba un insulto («mantén la cabeza alta y sé un caballero») pero también la *tomboy* que es Scout (esa de *tomboy* es una expresión que originalmente —es el sentido en el que la utiliza Lee— se aplicaba a una niña poco femenina; luego el apelativo se usó despectivamente, para referirse a las lesbianas), acostumbrada como su hermano a no rehuir la menor ocasión de pelea. Algo nada infrecuente porque la educación que reciben de Atticus les hace ser muy diferentes de los demás niños en la escuela.

2.2. El buen jurista y buen político: Mariano de Santis

Vamos ahora con un segundo ejemplo cinematográfico del buen jurista. Recurriré al protagonista de la más reciente película de Paolo Sorrentino, *La Grazia* (2025), Mariano de Santis, que es al mismo tiempo un tipo particular de político y también un particular modelo de jurista. Esa doble función permite que la reflexión que nos ofrece Sorrentino sea a la vez una muestra de lo que significa el ejercicio (¿ejemplar?) del poder y de lo que puede significar que lo ejerza un buen jurista.

No es infrecuente todavía que buena parte de la clase política que alcanza la condición de miembro de las Cámaras legislativas en las democracias europeas cuente con el título de estudios superiores de Derecho. Lo que es más raro es que se trate de juristas que puedan aspirar al reconocimiento como *buenos juristas*, y aún más raro es que para merecer ese calificativo se atienda a su tarea como legisladores.

Sorrentino ha abordado en su filmografía a personajes políticos italianos de primera fila. Lo hizo con Andreotti en *Il divo* (2009) y luego con Berlusconi en su *Silvio (y los otros)*, en 2018. En *La Grazia* (2025), se trata de un personaje ficticio, el presidente de la República Mariano de Santis.

2.2.1. Un jurista complejo

El perfil de De Santis nos lo muestra como un catedrático prestigioso de Derecho penal, autor de un manual que, por su exhaustividad, le ha valido el apelativo de «hormigón armado». Pero también ha ejercido también como juez. Ambas cualidades, y unas convicciones muy próximas a la democracia cristiana, son las razones por las que se supone que el partido heredero de esta ideología le ha promovido a la más alta magistratura política, la presidencia de la República italiana.

De Santis se nos muestra a primera vista como lo que antes se denominaba un *hombre de una pieza*, personaje íntegro, un jurista que ha construido su vida desde la rectitud, la ley, la garantía de seguridad jurídica y de los de-

rechos y que se desempeña en la cúspide el poder político armado con esas cualidades. Pero enseguida veremos que, como hombre de poder, encarna sobre todo la duda y la duda en cierta soledad, pese a que todo indica que ha delegado buena parte de sus decisiones en su hija, una brillante jurista que cuida de él hasta el extremo. Una duda que, como sostiene en uno de los diálogos clave, afecta incluso a su concepción del Derecho Penal, al que califica de «escalada hacia lo imposible», porque imposible es a su juicio la tarea de establecer la verdad. Y es cierto: en aras de la seguridad jurídica y de la garantía de las libertades, el Derecho y desde luego el Derecho penal, no pretende establecer la verdad, sino que somete esa búsqueda a un conjunto de presunciones y restricciones, como la del *non bis in idem*, una regla contraria al método científico habitual en las ciencias experimentales y al principio popperiano de refutación.

En particular, sabremos que vive obsesionado por el amor a su mujer, el eje de su vida y respecto a la que le amenaza durante muchos años después de su muerte la sospecha de su infidelidad. Ese, más que el debate jurídico político sobre la eutanasia o los dos indultos que le ocupan, es el eje emocional de la película, que, como se ha dicho, nos presenta el amor como misterio, frente al cual de Santis no sólo duda, sino que busca consuelo. Pero aquí me interesan, claro, las referencias a esas tres decisiones que se ilustran sobre la pantalla con la cita a algunas de las competencias que la Constitución italiana de 1947 atribuye a su presidente. En concreto, firmar las leyes aprobadas por el Parlamento (puede ejercer una suerte de veto suspensivo y pedir a las Cámaras nueva deliberación: art. 74) y otorgar indultos (art. 79). En el caso de la película, se trata de tres decisiones: firmar una ley de eutanasia para su entrada en vigor, tras haber sido aprobada por el Parlamento; conceder un indulto a una mujer que, tras años de maltrato puso fin a la vida de su marido; y conceder otro indulto a un popular profesor que puso fin a la vida de su mujer, aquejada de Alzheimer. No por azar, los dos homicidios, según el testimonio de quienes los han cometido, son presentados por sus autores como actos de eutanasia, dictados por amor.

Por lo demás, en la película sobrevuela la certeza de la muerte, que se insinúa como algo más que metáfora al presentarnos a de Santis en el último semestre de su mandato, con las imágenes a menudo sombrías de su deambular por los pasillos del palacio presidencial, *Il Quirinale*, y en dos impactantes episodios, la recepción a un casi agonizante presidente de la república portuguesa, y la agonía de *Ulises*, su caballo, del que cuida el coronel de coraceros Massimo Labaro, que es su fiel asistente personal. Una historia, por cierto, evidentemente ligada también, de nuevo, al debate sobre la eutanasia. Por cierto, frente a la agonía de *Ulises*, lo podemos adelantar, de Santis no consigue tomar la decisión de acortarla, o, si se prefiere, decide no intervenir. A fin de cuentas, la cuestión de la muerte, la de la vida, queda sintetizada en la pregunta que el papa le lanza como la cuestión clave: «¿de quién son nuestros días?». Una interrogante frente a la que de Santis no tiene respuesta.

Aunque de convicciones inequívocamente laicas, republicanas, de Santis se nos presenta también como una persona de fe y no sólo eso, sino como amigo personal del papa, a quien acude con periodicidad. Es por cierto éste, el personaje del papa, uno de los elementos en los que Sorrentino se permite en esta película algún detalle provocador, junto a la afición del presidente por la música hip-hop italiana y por el rap (algo que le acerca a su propio hijo, que ha pasado de componer música clásica a dedicarse al pop). En esa secuencia encontramos ecos de alguno de sus retratos complejos de pontífices católicos. En efecto, Sorrentino nos ha dejado provocadores y complejos retratos papales en las series de televisión dirigidas por él para HBO, como su Lenny Bernardo, el joven pontífice estadounidense Pío XIII, tan conservador como extremadamente provocador, interpretado por Jude Law en la serie *The Young Pope*, y sir John Brennan, un noble cardenal británico, de carácter moderado, que deviene papa Juan Pablo III a la muerte del brevísimo interregno del sucesor de Pío XIII, Francisco II, y que es el protagonista de la otra serie de Sorrentino, *The New Pope*, al que da imagen John Malkovich.

Pues bien, en *La Grazia*, una de las excepciones al tono mucho más contenido de la película en relación con el exceso manierista de otras de Sorrentino, como *La grande bellezza*, es la figura del pontífice, un papa africano y rastafari, encarnado por el actor originario de Costa de Marfil, Rufus Doh Zeyenouin, que monta en vespa por los jardines del Vaticano y con el que de Santis mantiene una relación muy cercana. Es su amigo el papa quien le plantea a de Santis que «el futuro es un vacío» y que de Santis tiene un poder extraordinario, el de la gracia, que aquí tiene un carácter ambivalente: no sólo la facultad presidencial del indulto, a cuyo ejercicio se enfrenta de Santis en dos casos complejos y que resolverá de modo diferente entre sí, sino también a un don que tiene que ver con la suspensión de la gravedad, como explicó la gran filósofa francesa Simone Weil en los ensayos escritos en torno a 1942 y que fueron reunidos por Gustave Thibon y publicados en 1947 con el título *La pesanteur et la grâce*. Me refiero a la tesis ilustrada en la película con dos secuencias (la lágrima de un astronauta italiano, inmensamente solitario —una soledad que evidentemente conecta con la sensación de soledad del poder que encarna de Santis—, que flota en el espacio sin gravedad y la secuencia final, en la que es el propio de Santis quien se encuentra en ese estado de ingravidez), que entrañan no poco misterio y que parecen guiadas por lo que, para Simone Weil, es una muy particular versión del mito griego de la *catábasis*, un movimiento *catalógico*, que significa el descenso de Dios, el descenso de la gracia, que como tal no es una caída, sino la suspensión de la gravedad. Se diría, así, que en esa secuencia final de Santis trasciende la búsqueda de ese «centro de gravedad permanente» por el que se preguntaba Battiato en una de sus más célebres canciones.

2.2.2. *El buen jurista, ante los casos difíciles*

Para lo que nos interesa en estas páginas, el jurista de Santis, lo recuerdo al lector, no es un abogado, ni tampoco es un juez al uso. Y por eso me interesa su perfil, pues nos da la oportunidad de confrontar otro modelo de *buen jurista*, distinto del perfil del abogado o del juez.

El buen jurista y político que es de Santis no puede dejar de dudar ante lo que en teoría de la argumentación jurídica y moral se denominan *casos difíciles*. Más aún si lo que se afronta es uno de los que llamamos *casos trágicos*¹⁸. Aunque la distinción entre casos fáciles y difíciles es objeto de un profundo y profuso debate, en el que sobresalen posiciones como la de Dworkin, para quien en un Estado de Derecho siempre hay una respuesta jurídica correcta (en términos jurídico constitucionales), e incluso hay quien postula que la tipología es más amplia, suele convenirse que nos hallamos ante *casos fáciles* cuando nuestra tarea consiste en llevar a cabo la subsunción lógica del caso que se somete a nuestro juicio en la base normativa que nos ha propuesto el legislador: aquí, se puede decir, no hay interpretación jurídica (*in claris non fit interpretatio*), sino mera aplicación de la ley en el caso concreto. El juez, el abogado, en esos casos, no toma decisiones, sino que realiza la deducción que conocemos como silogismo jurídico. Por el contrario, el jurista se encuentra ante un *caso difícil*, cuando existen dudas que afectan a cuál es la premisa normativa a la que se debe recurrir (porque hay varias posibles y contrarias entre sí, o porque aparentemente no hay ninguna), o bien porque no es fácil establecer con claridad los hechos, o incluso porque se dan ambas situaciones. La teoría jurídica dominante sostiene que en un Estado de Derecho «siempre es posible hacer justicia por medio del Derecho» y, por tanto, que no hay una ilimitada discrecionalidad del juez si quiere fallar conforme a Derecho, sino una tarea más compleja, que lleva a algunos teóricos a postular el modelo del juez «Hércules», pero que no lo sitúa jamás por encima del legislador, al menos, no del legislador constitucional. Aunque es bien cierto que la decisión sobre la conformidad con ese legislador constituyente remite a un órgano de carácter jurídico-político, el Tribunal Constitucional, entendido como legislador negativo, puesto que su tarea no es decir qué se debe decidir en términos constitucionales, sino excluir las decisiones no constitucionales.

Pero hay también situaciones que podemos calificar de *casos trágicos*, aunque esa hipótesis supone negar lo que he calificado como doctrina dominante en un sistema jurídico como el que es propio de un Estado constitucional de Derecho. La idea de que sean posibles esas situaciones implica aceptar que no es cierto que el Derecho propio de un Estado de Derecho ofrezca siempre una respuesta correcta o, si se prefiere, que hay supuestos en los que el sistema jurídico —incluso la operación jurídica de ponderación de las normas y

¹⁸ Cfr. Atienza (1997). «Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo, sobre los casos trágicos», *Isonomía*, n.º 6, pp. 7-30.

principios atinentes al caso— no permite ofrecer *razones excluyentes*. Esto es, como sostiene Atienza, que hay situaciones en las que lo que ha dispuesto el legislador —incluso el constituyente— no permite llegar a una solución que, en esos casos concretos, no impliquen sacrificar valores fundamentales desde el punto de vista jurídico y moral. En realidad, la existencia de *casos trágicos* como posibles situaciones a las que se enfrenta el juez es evidente, si hablamos en el sentido moral, esto es, para referirnos a aquellas situaciones en las que la solución jurídicamente correcta choca con las exigencias de la conciencia del juez, tal y como propuso hace años Javier Muguerza en un interesante artículo¹⁹. Hablar en cambio de *casos trágicos* en el sentido estrictamente jurídico es una tesis fuerte que algunos han ilustrado con la referencia a un argumento que, en estos días, cobra particular actualidad: la contradicción entre el principio de igualdad proclamado en el artículo 14 de la Constitución, pero sujeto a la distinción entre ciudadanos y extranjeros tal y como establece el artículo 13 en sus apartados 1 y 2, y el universalismo ético, al que repugna la limitación en el reconocimiento de derechos a los extranjeros²⁰.

2.2.3. *La gravedad y la gracia en la tarea del jurista*

En lo que aquí nos afecta, en el caso de la ley de eutanasia que el presidente de la República debe firmar o remitir a un nuevo debate de las Cámaras, y aunque la decisión de De Santis no es la de un juez, sino en cierto modo la de un legislador, nuestro protagonista se encuentra ante un caso jurídicamente difícil y, quizá en términos morales, un caso trágico: como jurista, sabe que hay premisas constitucionales difíciles de conjugar, el derecho a la vida y el derecho a la libertad, a la autonomía personal. Sabe que firmar la ley le hará arrostrar la crítica de quienes (como los católicos que siguen la doctrina de su iglesia, tal y como le recuerda el papa en su

¹⁹ Muguerza, J. (1994). «El tribunal de la conciencia y la conciencia del tribunal (una reflexión ético-jurídica sobre la ley y la conciencia)» *Doxa*, n.º 15-16, pp. 535-559.

²⁰ Por mi parte, y como sostuve en su día, difiero a fondo de las tesis sostenidas por L. Hierro, que considera que la distinción entre ciudadano y extranjero no es relativizarle para ningún ordenamiento jurídico, pero difiero también de la propuesta de Atienza, que acepta esa tesis y la pone como ejemplo de contradicción con las exigencias del universalismo ético y, por tanto, la considera un ejemplo de *caso trágico*. Creo que ambos se equivocan, porque parecen no tener en cuenta lo que establece el apartado 1 del artículo 10 de la Constitución, que afirma el carácter fundante y limitador que tiene la dignidad de la persona y los derechos que le son inherentes para la competencia del legislador. A lo que se añade lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo y que supone la remisión de nuestro ordenamiento constitucional a una instancia jurídica superior, la del Derecho internacional de los derechos humanos, como criterio interpretativo, en la medida en que nuestro ordenamiento jurídico incorpore los instrumentos jurídicos internacionales de ese sistema. Y no sólo eso: en la medida en que las decisiones jurídico constitucionales en materia de derechos humanos son revisables por una instancia internacional, como el Tribunal europeo de derechos humanos, con arreglo a criterios interpretativos que no se encuentran sometidos a la interpretación constitucional de nuestro alto tribunal como último criterio.

conversación) sostienen que el bien jurídico al que sirve el Derecho es la defensa de la vida. Pero, al mismo tiempo, como jurista y como político laico, entiende que la libertad es el bien jurídico superior y entiende que el derecho a la vida puede entrar en conflicto con él, en determinados casos y, sobre todo, que a nadie se le puede imponer el deber de vivir. Pero el dilema al que se enfrenta, en términos morales, sí es un dilema trágico: en cuanto hombre de leyes y jurista laico, teme que si no firma la ley le puedan acusar de torturador, tal y como parece sugerirnos las secuencias que nos revelan su propia inacción ante la agonía de su caballo Ulises: de Santis no es capaz de adoptar la decisión de poner fin a su sufrimiento. Pero como creyente, no puede apartar la consideración de que autorizar la eutanasia es autorizar un homicidio, el pecado mortal contra la vida. Finalmente, de Santis se somete al criterio de *buen jurista* de su hija, que entiende que el conflicto de bienes jurídicos que plantea la ley de eutanasia (lo cierto es que no acabamos de conocer en detalle el texto aprobado por las Cámaras) está bien resuelto en los términos de la garantía de la libertad individual, siempre que se respeten determinadas precauciones²¹. Creo que, de esa manera, un poco por la puerta de atrás y *malgré soi*, paradójicamente el personaje de Sorrentino, como he apuntado antes, consigue hurtarse a la gravedad —el peso del Derecho— y alcanzar la gracia.

Las decisiones que tocan a los dos indultos sometidos al presidente de Santis tienen, sí, los rasgos de dos casos difíciles y son resueltos de manera opuesta, con la significativa intervención no sólo del propio presidente, sino también de su hija, pues cada uno de ellos se entrevista en prisión con cada uno de los dos homicidas. Tras la conversación con la mujer que asesinó a su marido tras años de violencia sexual, pero que sostiene ante de Santis que el suyo fue un acto de piedad (una eutanasia), un acto de amor, para poner fin a la obsesión enfermiza que le llevaba al maltrato y que le degradaba a sí mismo, de Santis le otorgará el indulto. Parece pesar en su criterio no sólo la respuesta ante una situación continuada de maltrato (que, claro, a un penalista agudo como de Santis, no le permitiría perdonar sin más un homicidio), sino la sinceridad del alegato de esta mujer, su piedad y amor por su marido. Por el contrario, se lo denegará al profesor que asesinó a su mujer enferma de Alzheimer y que en puridad no pidió el indulto, sino que lo han solicitado por él numerosas firmas de ciudadanos que son admiradores suyos. En este segundo caso, es Dorotea de Santis quien interroga a fondo al profesor y concluye que no ha sido tal,

²¹ Está claro que no parece que la ley italiana de eutanasia que se plantea de modo ficticio en el film, alcance lo dispuesto en la ley española, la LO 3/2021. Por mi parte, desde la experiencia como ponente en el Senado en el debate sobre esa ley, y en coincidencia con constitucionalistas como Presno Linera y penalistas como Carbonell Mateu, he sostenido que la LO 3/2021 de regulación de la eutanasia (LORE) define un verdadero derecho fundamental: *cf.* De Lucas, «La ley orgánica 3/2021 de regulación de la eutanasia a debate», *Teoría y Derecho*, n.º 29; también, «Libres hasta el final», revista *DMD*, 2023/11, pp. 1-7 y «Una conversación con Juan Carlos Carbonell sobre la eutanasia», en VV.AA., (2025). *Estudios penales en homenaje al profesor Juan Carlos Carbonell Mateu*, Tirant, pp. 827-836.

un acto de piedad, sino un homicidio deliberado que no debe ser objeto de indulto y el presidente se somete a su criterio. Luego sabremos que el propio profesor decidirá solicitar el indulto al nuevo presidente.

De Santis, concluyo, no es el modelo de *buen jurista* que nos ofrece Atticus. Carece de la épica y del romanticismo que rodea al abogado de *Matar a un ruiseñor*, de su caracterización como un *héroe tranquilo*, al servicio de los derechos civiles de los más débiles, a cuya causa sacrifica el resultado de incompreensión por parte de la sociedad a la que pertenece. El personaje de Sorrentino sigue siendo, tras su experiencia como juez y en el desempeño de la presidencia, un estudioso del Derecho que, pese a la importancia de la seguridad jurídica y de una arquitectura conceptual que está al servicio de ese fin, y también como penalista de convicción garantista, al servicio de la primacía de los derechos, mantiene el espíritu de la duda propio de un intelectual, aunque eso le lleve a la parálisis a la hora de adoptar decisiones. Como escribía Peter Bradshaw en su crítica en *The Guardian*, de Santis está atravesado sobre todo por una duda que no consigue resolver, la que afecta a la infidelidad de su mujer y es amargamente consciente de que, tras toda una vida dedicada a establecer los hechos relevantes para el Derecho, la vida se burla de su ignorancia sobre el único hecho que le importa. Pero, a la postre, ¿qué importa? ¿cómo saber quiénes son los dueños de nuestros días?²² La película finaliza con esa secuencia en la que el presidente parece vivir, como he señalado antes, su momento de gracia, de ingravidez, quizá también porque ha decidido delegar en otros, bien que, en otros muy calificados, incluso mejores juristas que él, como su hija Dorotea. A la postre, será ella quien asuma la tarea como *buen jurista*.

III. BIBLIOGRAFÍA

- Amaya, A. (2011). «Virtue and Reason in Law», en M. del Mar (comp.), *New Waves in the Philosophy of Law*, Nueva York: Palgrave Macmillan, pp. 123-143.
- (2012). «El papel de la virtud en la justificación legal», que se puede consultar en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2064301> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2064301>.
- Atienza, M. (1997). «Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo, sobre los casos trágicos», *Isonomía*, n.º 6, pp. 7-30.
- (1998). «Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de Derecho», *Claves de razón Práctica*, n.º 86, pp. 32-42.
- (2001). «Ética judicial», *Jueces para la democracia*, n.º 40, pp. 17-18.
- (2012). *El Derecho como argumentación*. Madrid: Ariel.
- (2024). *Curso de Argumentación jurídica*. Madrid: Trotta.

²² Cfr. <https://www.theguardian.com/film/2025/aug/27/la-grazia-review-paolo-sorrentino-toni-servillo>

- Ballesteros, J. (1973). «El derecho, como no discriminación y no violencia», *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol.17, pp. 159-166.
- (2001). Sobre el sentido del Derecho. *Introducción a la filosofía jurídica*. Madrid: Tecnos.
- Company, J. M./Cort, J. I. (2025). *La costilla de Adán*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Lucas, J. (2014). «Comprender el Derecho desde el cine», *Teoría y Derecho*, n.º 15, pp.101-122.
- (2020). *Nosotros que quisimos tanto a Atticus Finch. De las raíces del supremacismo al Black lives Matter*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2021). «La ley orgánica 3/2021 de regulación de la eutanasia a debate», *Teoría y Derecho*, n.º 29, pp.10-16.
- (2023). «Libres hasta el final», revista *DMD* n.º 11, pp. 1-7.
- (2025). «Una conversación con Juan Carlos Carbonell sobre la eutanasia», en VV. AA., *Estudios penales en homenaje al profesor Juan Carlos Carbonell Mateu*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 827-836.
- Farrely, C./Solum, L. B. (2008). (eds.), *Virtue Jurisprudence*. New York: Palgrave MacMillan.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- García Pascual, C. (coord.) (2013). *El buen jurista. Deontología del Derecho*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Kant, I. (1991). Noticia acerca de la Organización de las Lecciones durante el Semestre de Invierno de 1765/ 66 (Nachricht von' der Einrichtung. Seiner Vorlesungen it det Winterhalbenjahre Avon 1765-66). *Agora, Papeles de filosofía*, n.º 10, pp. 131-152.
- (2020). *El conflicto de las Facultades en tres partes* (edición de Roberto Rodríguez Aramayo). Madrid: Alianza.
- Luban, D. (1994). *The Ethic of Lawyers*, NYU Press.
- (2009). *Legal Ethics and Human Dignity*, Cambridge Univ. Press.
- Luban, D./Rhode, D. L./Cummings, S. L./Freeman, N./Barton, B. H.(eds.), (2024). *Legal Ethics*, Foundation Press.
- Llano, F. (2024). *Homo Ex Machina. Ética de la inteligencia artificial y Derecho digital ante el horizonte de la singularidad tecnológica*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2022). (coord.), *Inteligencia artificial y filosofía del Derecho*, Laborum.
- Mcewan, I. (2015). *La ley del menor*. Madrid: Anagrama.
- Muguerza, J. (1994). «El tribunal de la conciencia y la conciencia de tribunal (una reflexión ético-jurídica sobre la ley y la conciencia)», *Doxa*, n.º 15-16, pp. 535-559.
- Muñoz Conde, F./Muñoz, M.(2003). *Vencedores o Vencidos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Narváez, J. R. (2022). *Los jueces en el cine*, Iustitia.
- Presno Linera, M. Á. (2022). *Derechos fundamentales e inteligencia artificial*. Madrid: Marcial Pons.
- Rivaya, B. (2024). «El juez en el cine», en Quesada, A. J. (coord.), *Las profesiones jurídicas en el cine. Paseos por el centro histórico y por el extrarradio*. Madrid: Colex.

- Rodríguez, A. (2021). *Una Cuestión de Género. Ruth Bader Ginsburg o la lucha por la igualdad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tomeo, V. (1973). *Il giudice sullo schermo. Magistratura e polizia nel cinema italiano*. Milano: Laterza.
- Viehweg, Th. (1973). *Topik und Iurisprudenz*. Utilizo la traducción en castellano *Tópica y Jurisprudencia*, (L. Díez Picazo, trad.), con prólogo de Eduardo García de Enterría, (2007). Madrid: Thomson Civitas.

III

NOTAS Y DICTÁMENES RESEARCH NOTES



Análisis comparado en torno al (des)enfoque constitucional de la demoscopia electoral del CIS (2018-2026)¹

Comparative analysis of the (mis)constitutional approach to electoral demoscopia by the CIS (2018-2026)

Manuel Palomares-Herrera

Profesor Permanente Laboral
Universidad Internacional de la Rioja (UNIR)
<https://orcid.org/0000-0003-1520-5036>

Fecha de recepción: 11/03/2026
Fecha de aceptación: 20/05/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. A VUELTAS CON LAS GARANTÍAS Y FUNDAMENTOS ACTUALES DE LA DEMOSCOPIA ELECTORAL DEL CIS.—III. ESTUDIO COMPARADO DEL CIS CON SUS HOMÓLOGOS.—IV. A MODO DE *LEGE FERENDA*.—V. CONCLUSIONES.—VI. REFERENCIAS.

RESUMEN

El presente trabajo analiza el encaje constitucional del Centro de Investigaciones Sociológicas y de sus homólogos autonómicos en el marco del Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución Española. A partir del examen de los principios de objetividad administrativa (art. 103 CE), interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y pluralismo político (art. 1.1 CE), se estudia si el diseño institucional vigente garantiza adecuadamente

¹ El presente artículo ha sido elaborado en el marco del Grupo de Investigación «Derecho y Vulnerabilidad» (VULDER-UNIR) que comenzó en marzo de 2025 y del Proyecto de Innovación Docente Aplicada de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR). Referencia: PIDA 2526_050. «La aplicación de la Inteligencia Artificial a las asignaturas de la Facultad de Derecho de UNIR. Acrónimo: EDUCAIA-Educación en Derecho e Inteligencia Artificial». 2025-26 y del Proyecto Precompetitivo de Investigación Referencia: PPI26_25. «El *Compliance* de la Inteligencia Artificial. La implementación de la Inteligencia artificial en Derecho a la luz de la Agenda 2030». Acrónimo. CIAD:«*Compliance*, Inteligencia Artificial, Derecho, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030, 2025-2027.

la independencia funcional y la neutralidad en la producción de encuestas, especialmente en contextos electorales. El artículo incluye referencias jurisprudenciales y doctrinal que se alinean con la cuestión en la última década sobre la dirección gubernamental del CIS, el posible conflicto de intereses y la influencia de los sondeos en la formación de la opinión pública. Asimismo, se analiza comparativamente la institución con sus homólogos autonómicos y evalúa su estructura organizativa, mecanismos de control y precisión empírica en estimaciones electorales. Desde la metodología del Derecho comparado, también se contrastan modelos internacionales de independencia estadística y demoscópica, identificando buenas prácticas institucionales. Finalmente, se formulan propuestas *lege ferenda* orientadas a reforzar el estatuto jurídico del CIS, mejorar sus mecanismos de designación y control, y consolidar su legitimidad democrática. El estudio concluye que, si bien el modelo actual es formalmente compatible con el marco constitucional, resulta aconsejable fortalecer sus garantías estructurales para preservar la confianza ciudadana y asegurar su plena adecuación a los estándares de calidad democrática contemporánea.

PALABRAS CLAVE: Demoscopia pública, Independencia institucional, Centro de Investigaciones Sociológicas, Estado autonómico, Derecho constitucional.

ABSTRACT

The present work analyzes the constitutional fit of the Sociological Research Center and its autonomous counterparts within the framework of the social and democratic State of Law configured by the Spanish Constitution. From the examination of the principles of objectivity (art. 103 CE), administrative prohibition of arbitrariness (art. 9.3 CE) and political pluralism (art. 1.1 CE), we study whether the institutional design adequately guarantees functional independence and neutrality in the production of investigations, especially in electoral contexts. The article addresses the doctrinal debate that arose in the last decade in the government direction of the CIS, the possible conflict of interests and the influence of the probes in the formation of public opinion. Also, analyze the expansion of sociological centers in the autonomous communities and evaluate their organizational structure, control mechanisms and empirical precision in electoral estimates. From the comparative methodology, we contrast international models of statistical and Democratic independence, identifying good institutional practices. Finally, this formulation proposes to be aimed at reforming the legal status of the CIS, improving its designation and control mechanisms, and consolidating its democratic legitimacy. The study concludes that, although the current model is formally compatible with the constitutional framework, it is necessary to strengthen structural guarantees to preserve civic confidence and ensure full compliance with contemporary democratic standards.

KEYWORDS: Public opinion polling, Institutional independence, Center for Sociological Research, Autonomous state, Constitutional law.

ARTÍCULOS CLAVE: Artículos 1.1, 9.3, 16, 20, 23, 97, 103, 108, 137 y 148 CE.

RESOLUCIONES CLAVE: STC 32/1981, STC 50/1986, STC 108/1986, STC 133/1997 y STC 6/1981.

I. INTRODUCCIÓN

Como organismo especializado desde 1977, el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante, CIS)² ha servido —tradicionalmente— a la oferta de información sociológica desde el Sector Público, para lo que se ha creado un florilegio de normas que lo regula³ en su estructural, naturaleza, funciones, composición y funcionamiento desde su adscripción al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; posteriormente, con la expansión del Estado Autonómico se han creado algunas instituciones de similar función demoscópica para el territorio en que se incardinan. Así, en la última década, hemos venido comprobando como se han ido alejando las comunes líneas de imparcialidad y discreción del órgano, el cual se ha hecho con el protagonista de sus sondeos (Sánchez, 2026), desnaturalizando de la tradición institucional determinados organismos⁴ en cuyo *usus fori* figuraban la independencia, la neutralidad, la imparcialidad y la discreción, a pesar de que algunas de ellas estuviesen al servicio de un Poder Ejecutivo, que había procurado concatenadamente mantener la esencia institucional que las consagraba como en el resto de países occidentales donde se huye de distorsionar la opinión pública (López, Figueroa y otros, 2009, p. 251).

En este contexto y a tenor del artículo 10 LOCIS⁵, se nombra en el año 2018 a la actual persona que ostenta la presidencia del CIS, el Señor don J. F. Tezanos⁶, reconocido e histórico afiliado socialista, con distintos cargos de partido en el que ha militado activamente, del que ahora emite estudios demoscópicos —algunos electorales, sobre intención de voto para comi-

² Portal virtual disponible en: <https://www.cis.es/es/> (consultado el 28 de febrero de 2026).

³ Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante, LOCIS) [Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) núm. 303, de 20/12/1995]; Real Decreto 1214/1997, de 18 de julio, sobre organización del Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante ROCIS) (BOE núm. 174, de 22/07/1997); Orden PRE/3188/2008, de 30 de octubre, por la que se regula el acceso al Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (BOE núm. 269, de 7 de noviembre de 2008, p. 44555); Resolución de 22 de junio de 2022, de la Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas, por el que se modifica el Real Decreto 1214/1997, de 18 de julio, sobre organización del Centro de Investigaciones Sociológicas (BOE núm. 148, de 22 de junio de 2022, pp. 86143 a 86149); Resolución de 5 de septiembre de 2022, de la Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas, por la que se delegan competencias (BOE núm. 226, de 20 de septiembre de 2022, pp. 129519 a 129520).

⁴ «Tribunal Constitucional, Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Fiscal General del Estado, CNI, Radio Televisión Española, CIS, SEPI, Patrimonio Nacional, Red Eléctrica Española, Renfe, EFE, Correos, AENA o Paradores de Turismo, han sido algunas de las instituciones mencionadas por parte del senador que están bajo el mandato de antiguos cargos del Partido Socialista» (García Vergara, 2024).

⁵ «Al frente del Organismo existirá un Presidente, que será nombrado y separado del cargo mediante Real Decreto, acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Presidencia».

⁶ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad (30 de junio de 2018). «Real Decreto 771/2018, de 29 de junio, por el que se nombra Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas a don José Félix Tezanos Tortajada». Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-9099 (consultado el 12 de febrero de 2026).

cios nacionales y autonómicos—, lo que no hubiese sido controvertido si no hubiese sido por constantes contradicciones en cuanto a la presunta instrumentalización interesada del órgano en el ejercicio de sus funciones llegando a calificarse sus encuestas demoscópicas como las del «CIS de Tezanos» —con apellido— lo que ha llevado a, desde ser denunciado en sede judicial por malversación⁷, ser acusado de haber denostado la credibilidad de la institución por colegas de profesión que han constatado objetivamente los resultados del mismo⁸, hasta a haber tenido que comparecer ante la Comisión de Investigación del Senado⁹; por no hablar de la prensa y opinión generados por expertos del mismo rubro (Llaneras, 2023) del mismo rango ideológico (RTVE, 2023).

Con estas mimbres, se dibuja la hipótesis de que se puede estar instrumentalizando el órgano público para beneficio del Ejecutivo del que depende en donde aflora una escasa estructura de *checks and balances* que corrijan lo que puede parecer una hilvanación de errores, pero que pueda suponer una intención de influir en los comicios que estudia beneficiando en las cuestaciones al mismo partido —el que gobierna—. Para ello, se utilizará la metodología cualitativa de la revisión bibliográfica, jurisprudencial y comparatista, pero también se aportarán datos cuantitativos del histórico de resultados del CIS. A modo de estado de la cuestión, el debate académico sobre el papel del CIS en el sistema constitucional español ha experimentado una notable intensificación en los últimos años, particularmente a partir de 2018 pues, si bien la literatura clásica sobre investigación sociológica en España se centraba en la evolución histórico-metodológica de la demoscopia pública (de Miguel, 1999, p. 201), la discusión reciente ha incorporado un enfoque más crítico respecto de su impacto institucional y político.

Entre las aportaciones más relevantes destaca también el trabajo de Alaminos (2025), quien analiza la «construcción demoscópica de la realidad política» en España, subrayando que las encuestas no solo describen preferencias ciudadanas, sino que pueden influir en la configuración de expectativas colectivas (Alaminos, 2025, p. 276). Esta perspectiva introduce un elemento performativo que refuerza la relevancia constitucional del debate, al vincular la actividad del CIS con la formación de la opinión pública en contextos electorales, lo que se complementa con la tesis de López, Figueroa y otros

⁷ Aunque posteriormente archivado (OkDiario, 2021).

⁸ «No hay mayor mentira en democracia que mentir en nombre de los ciudadanos». Y eso, según Narciso Michavila, «es lo que se está haciendo desde hace años...» (Escudero, 2024).

⁹ A pesar de que en virtud del artículo 8 ROCIS tienen acceso directo a los datos del órgano. *Comparecencia del Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), D. José Félix Tezanos Tortajada, ante la Comisión de Investigación sobre la gestión del Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), para informar en relación con el objeto de la comisión. (Núm. exp. 713/000422). Sesión número 20 - martes, 9 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/actualidad/video/index.html?s=15_S015002_035_02 (consultado el 12 de febrero de 2026).*

(2009, p. 256) en cuanto a que las encuestas electorales pueden influir en el sentido del voto y por tanto vulnerar el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En segundo lugar, el estudio de Ramírez Dueñas y Vinuesa Tejero (2025) examina la influencia de los sondeos preelectorales en votantes indecisos y decididos durante campañas en España donde sus conclusiones apuntan a que la difusión de encuestas puede modificar comportamientos estratégicos, especialmente en sistemas multipartidistas fragmentados lo que reabre la discusión sobre la neutralidad de las fuentes demoscópicas públicas y su eventual incidencia en el principio de igualdad en la contienda electoral en la línea del artículo 23 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE); Y es que quienes «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» —art. 6 CE— son los partidos políticos a solas, sin ningún apoyo del que ostente en ese momento la dirección del Ejecutivo —hoy el *PSOE*¹⁰—. En tercer lugar, el análisis doctrinal de Leonisio (2023) aborda el contexto de proliferación de encuestas en períodos electorales, destacando la necesidad de rigor metodológico y transparencia para preservar la confianza ciudadana. Aunque su enfoque es principalmente sociopolítico, sus conclusiones tienen clara proyección constitucional: la legitimidad institucional depende tanto de la precisión técnica como de la percepción de imparcialidad.

Estas tres aportaciones recientes convergen en un diagnóstico común: la demoscopia pública ocupa un espacio estratégico en las democracias contemporáneas y, por ello, exige estándares reforzados de independencia y transparencia. Sin embargo, la literatura jurídica estrictamente constitucional sobre el CIS sigue siendo limitada, predominando aproximaciones desde la ciencia política o la sociología electoral por lo que estimamos oportuno el estudio planteado y que así exista una aproximación que contribuya a nutrir el debate en torno a un asunto de interés constitucional pero donde no abunda literatura de la Academia en términos recientes. Por todo ello y en consecuencia, podemos terminar de introducir que parece que el estado actual de la cuestión revela una brecha entre el análisis empírico de la influencia de encuestas y la reflexión jurídico-constitucional sobre su encaje institucional. Este trabajo pretende contribuir a cerrar dicha brecha, integrando la evidencia empírica reciente con los principios estructurales del ordenamiento constitucional español y con la experiencia comparada.

¹⁰ «[...] el organismo había sobrestimado al bloque de izquierda (PSOE más otros partidos como Podemos o Sumar) en 41 de las 42 elecciones celebradas desde 2018» (Maldita, 2026).

II. A VUELTAS CON LAS GARANTÍAS Y FUNDAMENTOS ACTUALES DE LA DEMOSCOPIA ELECTORAL DEL CIS

La eficacia en la Administración Pública constituye un principio básico¹¹ presente en la CE, si bien el caso del CIS es *sui generis* —a pesar de considerarse en el art. 2 ROCIS— dado que no se le puede exigir certezas ni aciertos matemáticos a un órgano en donde el estudio de la predicción y las estimaciones sobre intenciones son su razón de ser. Aquí el análisis se centra en lo que establece la perspectiva constitucional y lo que se intuye de que el 75 % de las encuestas beneficie al partido que gobierna (Gallego, 2023; y D.S., 2024) cuando ejerce su función de información electoral (art. 7 LOCIS)¹².

El debate planteado hunde sus raíces, no obstante, en el albor de la democracia como indica Gálvez (2000): «El 3 de mayo de 1979, nada más comenzar la Primera Legislatura de las Cortes Generales bajo la Constitución de 1978, el Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, presidido por el profesor de Derecho Político Manuel Fraga Iribarne, presentó en el Registro del Congreso de los Diputados una *Proposición de Ley sobre Reglamentación de Encuestas Electorales* (2); proposición que, después de los necesarios trámites parlamentarios y tras sufrir numerosas modificaciones, terminaría por convertirse en la *Ley 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales* (3)» (p. 98), lo que luego vino a tener sustitución, aunque con menor desarrollo en Sección VIII «Encuestas Electorales» del Capítulo VI. «Procedimiento electoral» del Título Primero «Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo» de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, de 19 de junio (en adelante, LOREG)¹³.

En primer lugar, la información sociológica pública incide directamente en la formación de la opinión pública y, por tanto, en el funcionamiento efectivo del pluralismo político (art. 1.1 CE) y en el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad ideológica (art. 16 CE), la libertad de expresión e información (art. 20 CE) y el derecho de participación política (art. 23 CE). En este sentido, el CIS no es un mero órgano técnico-administrativo, sino un instrumento institucional que puede contribuir —positiva o negativamente— a la calidad del proceso democrático. Tradicionalmente, según Caballé, Grima *et al* (2013): «A pesar de las dificultades que entraña la realización de un son-

¹¹ «1. Adm. Principio básico de los varios a que está sometida la actuación de la Administración pública, conforme al cual debe lograr en un tiempo razonable los objetivos de interés público que tiene establecidos. “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (CE, art. 103.1)». Aceptación de eficacia. *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/eficacia> (consultado el 10 de marzo de 2026).

¹² «[...] remitirá a las Cortes Generales un avance provisional de los resultados de sus encuestas que se refieran a intención de voto, valoración de partidos y valoración de líderes políticos, en un plazo no superior a quince días a contar de la fecha de finalización de los trabajos de campo y de la codificación y grabación de la información en soporte magnético...».

¹³ BOE núm. 147, de 20/06/1985. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=-BOE-A-1985-11672> (consultado el 30 de abril de 2026).

deo electoral —dificultades que van más allá de lo que es capaz de resolver la teoría estadística—, los sondeos publicados en España una semana antes de las elecciones generales presentan, salvo en algunos casos, un nivel de acierto que puede considerarse razonablemente bueno» (p. 39).

Además, la doctrina ha subrayado que la calidad democrática es el contexto de satisfacción del derecho político y depende en buena medida de la transparencia y la imparcialidad de las instituciones que median entre ciudadanía y poder político (Mendieta, 2018, p. 4; Silva García, 2016) por lo que la información demoscópica pública influye en la percepción de alternativas políticas, expectativas electorales o legitimidad institucional; *ergo* el estándar constitucional aplicable debe ser particularmente exigente pues estas encuestas, se ha demostrado que inciden fuertemente en el posterior sentido del voto¹⁴. Para tomar una panorámica histórica de las variaciones en las predicciones electorales del CIS proponemos la siguiente tabla en donde en la primera columna encontramos el año de las Elecciones Generales, en la conjunta el partido político que ganó los comicios y con qué resultado porcentual oficial y se relaciona en la última columna con el resultado que estimó en intervalos el CIS al objeto de visualizar ilustrativamente las aproximaciones que cronológicamente ha ido ejerciendo el ente:

Elección	Ganador (resultado oficial %)	Estimación CIS (%)
1977	UCD - 34,44 %	No estimación comparable publicada
1979	UCD - 34,84 %	No estimación comparable publicada
1982	PSOE - 48,11 %	~46-47 %
1986	PSOE - 44,06 %	~43-44 %
1989	PSOE - 39,60 %	~38-39 %
1993	PSOE - 38,78 %	~37-38 %
1996	PP - 38,79 %	~34-35 %
2000	PP - 44,52 %	~42-43 %
2004	PSOE - 42,59 %	~38-40 %
2008	PSOE - 43,87 %	~41-42 %
2011	PP - 44,63 %	~43-44 %
2015	PP - 28,71 %	~28-29 %
2016	PP - 33,03 %	~28-29 %
2019 (abril)	PSOE - 28,67 %	~30-31 %
2019 (noviembre)	PSOE - 28,00 %	~32-33 %
2023	PP - 33,06 %	~31-32 %

¹⁴ Según López, Figueroa y otros (2009) especialmente cuando se da la influencia en contextos particularmente divididos como es el caso español (p. 226).

Se desprende que desde 1982, porque antes no poseía estimaciones en el asunto, ha venido acertando en sus intervalos de acierto respecto al partido que ganaría dichas elecciones generales (1986, 1989, 1993...), históricamente se ha venido subestimando al *Partido Popular* en todas las elecciones en donde fue el partido más votado (1996, 2003, 2011, 2016 y 2023) y en la actual presidencia del CIS se ha sobrevalorado al *PSOE* en 3 y 5 puntos en las dos elecciones de 2019 y en la de 2023 subestimando al *PP* por lo que en el 100 % de encuestas en tiempos de Tezanos se ha dado esta línea que defendemos si bien en comicios anteriores había aciertos y errores.

Será más gráfico-ilustrativo en la siguiente tabla, donde se comparan resultados de la demoscópica pública nacional y sus variaciones, pero en vez de calcular la diferencia para comicios generales, para elecciones autonómicas desde el año 2018 que comenzó Tezanos, hasta 2023; y donde se puede comprobar que en el 100 % de las ocasiones ha sobreestimado a partidos políticos que pertenecen al espectro de la izquierda y subestimado tradicionalmente a la derecha. Esto se muestra comparando en la tabla el porcentaje del partido ganador, la estimación del CIS y cuál es la variación entre ellas:

Tabla 2: Comparativa de resultados, estimaciones y variación electoral.

Elecciones	Partido ganador (resultado oficial %)	Estimación CIS (%)	Variación (p.p.)
Andalucía 2018	PSOE – 27,95 %	~30,3 %	2,35
Andalucía 2022	PP – 43,13 %	~35–36 %	–7,5 aprox.
Cataluña 2021	PSC – 23,02 %	~23–24 %	+0,5 aprox.
Madrid 2019	PSOE – 27,31 %	~25–26 %	–1,5 aprox.
Madrid 2021	PP – 44,76 %	~39–40 %	–5 aprox.
Castilla y León 2022	PP – 31,43 %	~29–30 %	–1,5 aprox.
Comunidad Valenciana 2023	PP – 35,35 %	~30–31 %	–4 aprox.
Aragón 2023	PP – 35,80 %	~32–33 %	–3 aprox.
Baleares 2023	PP – 35,83 %	~32–33 %	–3 aprox.
Extremadura 2023	PP – 38,90 %	~35–36 %	–3 aprox.

Fuente: Estudios preelectorales autonómicos del Centro de Investigaciones Sociológicas (Banco de datos oficial).

Dando por sentada esta premisa habría que acudir al ente del que depende el CIS donde el artículo 97 CE atribuye al Gobierno la dirección de la Administración civil de donde deviene la legitimidad constitucional de la adscripción del CIS a un departamento ministerial. Aquí la doctrina administrativista estima evidentemente que la dirección gubernamental de la Administración debe conjugarse con garantías de objetividad e imparcialidad (Ocaña, 2001, p. 31) y desde el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Y es que Gálvez (2000) ya indicaba «No todos los que realizan encuestas electorales van a actuar necesariamente con el rigor y la honestidad deseables» (p. 101) por intereses creados dados «los importantes rendimientos políticos que, [...] pueden derivarse de la publicación de encuestas electorales, dada la gran influencia que estas informaciones son susceptibles de ejercer sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos» (Gálvez, 1997, pp. 801-815).

En esta línea, la doctrina ha defendido que dicha cláusula no es retórica ni superflua, sino una garantía jurídica eficaz frente a decisiones carentes de razonabilidad o motivación suficiente (de Enterría, 1991, p. 222) por lo que la arbitrariedad no equivale a mera discrecionalidad, sino a la ausencia de fundamento objetivo y racional (Rojas, 2017, p. 120), lo que conviene recordar si el CIS adoptara decisiones metodológicas, de calendario o de publicación de estudios con criterios ajenos al interés general —por ejemplo, favoreciendo determinadas opciones políticas sin base técnica suficiente— en donde podría plantearse una eventual vulneración del artículo 9.3 CE.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) también ha reiterado que la interdicción de la arbitrariedad y la imparcialidad constituye un parámetro de control de la actuación pública, especialmente cuando esta afecta a derechos fundamentales como consagra la STC 108/1986, de 29 de julio, FJ 26 (ECLI:ES:TC:1986:108)¹⁵. Asimismo, el Alto Tribunal ha recordado que la objetividad administrativa es un principio estructural del Estado de Derecho como reza la STC 50/1986, FJ 4 (ECLI:ES:TC:1986:50)¹⁶ si bien no existe hasta la fecha una doctrina constitucional específica sobre la demoscopia o del CIS, pero estos estándares son plenamente trasladables a su actividad.

Por otro lado, hemos de indicar que la afiliación política no constituye *per se* una causa de inelegibilidad o incompatibilidad, salvo que así lo disponga la ley pues el pluralismo político (art. 1.1 CE) implica reconocer la legitimidad de la militancia partidista, pero *contrario sensu*, el titular de un órgano administrativo debe proyectar una imagen de neutralidad

¹⁵ Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/671> (consultado el 10 de marzo de 2026).

¹⁶ Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/613> (consultado el 10 de marzo de 2026).

institucional, sino, la cuestión se desplaza del plano estrictamente jurídico-formal al ámbito de la ética pública (art. 2.f ROCIS) y la apariencia de imparcialidad (art. 2 LOCIS). La doctrina comparada ha destacado la importancia de la «imparcialidad percibida» como elemento clave para la confianza ciudadana en instituciones electorales o demoscópicas (Schedler, 2000, p. 401). En términos similares, el análisis de la regulación de encuestas preelectorales en otros sistemas ha subrayado la necesidad de políticas de transparencia que minimicen la sospecha de manipulación (Hernández Valdez, 2013, p. 73).

La eventual desviación funcional podría, en supuestos extremos, incardinarse en figuras como la prevaricación administrativa, o en la quiebra de la separación de poderes como indicaba el capítulo Libro XI, capítulo VI de *El espíritu de las leyes* de De Secondat Montesquieu (1845) en cuanto a que cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura, no hay libertad. Esta cuestión se pone de manifiesto cuando concurren resoluciones, actos administrativos o estudios arbitrarios dictados con conocimiento de posibles sesgos (Hervilla, 2021, p. 89) —no obstante—, la frontera entre decisión metodológica discutible y actuación penalmente relevante es particularmente estrecha y exige una interpretación restrictiva, conforme al principio de intervención mínima del Derecho penal.

La relevancia constitucional del CIS se intensifica en lo que nos importa, esencialmente, cuando sus estudios se refieren a procesos electorales por la importancia que juega en la regeneración y correspondencia de los resultados con la intención de voto aséptica, de lo contrario, las encuestas preelectorales pueden influir en el comportamiento de votantes indecisos, en estrategias de campaña y en la configuración de mayorías parlamentarias (Muñoz, 2011, p. 34; Ramírez Dueñas y Vinuesa Tejero, 2025, p. 12). La literatura sociológica ha advertido de efectos como el *bandwagon effect* o el *underdog effect*, que pueden alterar la intención de voto en función de expectativas de victoria (Gianella, 2013, p. 45), efectos especialmente intensos cuando la encuesta proviene de una fuente pública con aura de oficialidad, por lo que visto lo visto, habría que apretar la exigencia de rigor metodológico y neutralidad¹⁷. También se pone de relieve la construcción demoscópica de la realidad política como un proceso que no solo describe y es exegético, sino que también puede contribuir a moldear percepciones colectivas (Alaminos, 2025, p. 276) lo que obliga a examinar si el órgano actúa como mero observador técnico o como actor con capacidad de incidir en el juego democrático.

¹⁷ Dicho lo cual, la tradición de investigación sociológica ha evolucionado desde planteamientos académicos hasta modelos complejos de estimación electoral (de Miguel, 1999, p. 201) donde el desarrollo de técnicas estadísticas avanzadas —como el tratamiento ordinal de escalas cualitativas— ha incrementado la sofisticación de los estudios del CIS (González del Pozo y García Lapresta, 2019, p. 7).

Aquí, el principio de transparencia¹⁸, buen gobierno y rendición de cuentas, aunque no expresamente formulado como derecho fundamental en la CE —a pesar de existir escuelas iusfundamentalistas de la transparencia en la cosa pública (Palomares, 2017)— se ha consolidado como exigencia estructural del Estado constitucional, por ello la jurisprudencia del Tribunal Supremo —(ECLI:ES:TS:2024:7878)¹⁹— ha vinculado la transparencia administrativa con el derecho a una buena administración y con el control democrático de los poderes públicos que en el caso de la demoscopia pública se echa de menos pues, la publicación de microdatos, fichas técnicas y metodología constituye una herramienta esencial para permitir el escrutinio científico y ciudadano y no siempre están a disposición a modo de transparencia activa²⁰. La reflexión contemporánea sobre constitucionalismo ha destacado la interacción entre teoría constitucional y sociología jurídica (Schwartz, Carvalho Costa y Rocha, 2023, p. 101). En este marco, los órganos productores de conocimiento social adquieren una dimensión epistémica: el Estado no solo regula conductas, sino que produce saber sobre la sociedad²¹.

En definitiva y sin ánimo de ser rigurosos, como la cuestión mollar reside en dilucidar si el diseño institucional vigente garantiza adecuadamente la objetividad (art. 103 CE), la interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y el pluralismo político (art. 1.1 CE), o si sería necesario reforzar sus mecanismos de independencia funcional, el análisis constitucional del CIS exige una aproximación sistémica: integrar principios estructurales, derechos fundamentales, jurisprudencia constitucional y doctrina científica para evaluar si el modelo actual responde a las exigencias del Estado social y democrático de Derecho. Solo desde esta perspectiva es posible articular propuestas de lege ferenda coherentes con la arquitectura constitucional española y con los estándares comparados de imparcialidad institucional.

¹⁸ La propia exposición de motivos de la LOCIS ya la abanderaba «importante avance en la modernización del Centro y en la transparencia de su funcionamiento».

¹⁹ STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 11 de septiembre de 2025, *rec.* 7878/2024. Disponible en: https://redtransparenciayparticipacion.es/?get_group_doc=9/1760775862-sentencia-tribunal-supremo-bosco-civio.pdf (consultado el 10 de marzo de 2026).

²⁰ El debate público generado en torno a determinadas decisiones del CIS —incluidas peticiones de ampliación de contenidos temáticos por parte de fuerzas parlamentarias (Press, 2024)— pone de relieve la tensión entre autonomía técnica y control democrático en donde el arte se encuentra en armonizar el equilibrio entre injerencia partidista y opacidad institucional.

²¹ Esta función epistémica debe ejercerse con respeto a los derechos fundamentales y a los principios estructurales del ordenamiento en donde la eventual percepción de sesgo sistemático en un organismo demoscópico público no solo afecta a su reputación técnica, sino que puede erosionar la confianza en las instituciones representativas.

III. ESTUDIO COMPARADO DEL CIS CON SUS HOMÓLOGOS

Decía el Barón de Montesquieu (1845, p. 199) que para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga al poder —en *El espíritu de las leyes* en 1748— y poco ha cambiado la exigencia de probidad a día de hoy a nivel internacional y en concreto a nivel nacional por el debate suscitado en los últimos años en torno a la demoscopia pública española, que ha puesto de relieve una tensión estructural entre su adscripción gubernamental y su función epistémica en el sistema democrático. Por ello, procede realizar una panorámica del caso que nos ocupa desde el derecho comparado y así observar entornos similares que nos ofrezcan la posibilidad de ubicarnos tanto a nivel internacional como autonómico con homólogos del ente español, para lo que se han escogido cuatro Estados europeos de referencia como lo son Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido —dos de la UE y el tercero del Consejo de Europa respectivamente— tres Estados latinoamericanos por proximidad cultural como México, Argentina y Chile y, finalmente, los cuatro centros de sondeos autonómicos más prolíficos y contrastados²².

Comenzando por los últimos justificados, hemos de adelantar que la progresiva consolidación del Estado autonómico (arts. 2 y 137 CE) ha propiciado no solo la descentralización política y administrativa, sino también la creación de estructuras propias de análisis y producción de conocimiento sociológico por parte de diversas comunidades autónomas, hemos de dedicar este espacio a estudiar comparadamente al CIS como órgano estatal de referencia con sus homólogos autonómicos y otros con funciones análogas, adaptadas al ámbito territorial correspondiente. Entre los principales centros sociológicos autonómicos pueden destacarse cuatro: el Centro de Estudios Andaluces (en adelante, CENTRA)²³, dependiente de la Junta de Andalucía; el *Centre d'Estudis d'Opinió* (en adelante, CEO)²⁴, adscrito a la Generalitat de Cataluña; el Gabinete de Prospección Sociológica (en adelante, GPS)²⁵, integrado en el Gobierno Vasco; y el Instituto Canario de Estadística (en adelante, ISTAC)²⁶, que, si bien no es estrictamente un centro demoscópico electoral, incorpora estudios sociológicos y de opinión en el ámbito insular.

²² Según el índice de calidad democrática, que mide también los procesos electorales, estos países gozan de unas similares características en su región: España (8,07), Francia (8,07), Portugal (7,95), Reino Unido (8,28), Chile (8,22), Argentina (6,85) y México (5,25). Índice desarrollado por The Economist disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2025/> (consultado el 1 de mayo de 2026).

²³ Disponible en: <https://www.centrodeestudiosandaluces.es/> (consultado el 10 de marzo de 2026)

²⁴ Disponible en: <https://ceo.gencat.cat/> (consultado el 10 de marzo de 2026).

²⁵ Disponible en: <https://www.euskadi.eus/gabinete-prospeccion-sociologica-2026/web01-a3haup20/es/> (consultado el 10 de marzo de 2026).

²⁶ Disponible en: <https://www.gobiernodecanarias.org/istac/> (consultado el 10 de marzo de 2026).

A esta enumeración podrían añadirse unidades técnicas adscritas a consejerías autonómicas que, sin constituir entes diferenciados, realizan barómetros periódicos de opinión pública. Desde la perspectiva constitucional, esta proliferación institucional encuentra fundamento en la competencia autonómica de autoorganización (art. 148.1.1.^a CE) y en la capacidad para desarrollar políticas públicas propias, produciendo encuestas electorales y entrando en el espacio normativo delimitado por la legislación electoral general y por los principios constitucionales de igualdad en el acceso a la contienda política (art. 23 CE). La independencia de estos centros autonómicos debe analizarse a partir de tres dimensiones: su estatuto jurídico, su sistema de nombramiento de la dirección y los mecanismos de control parlamentario. El CEO, por ejemplo, se configura como organismo autónomo de carácter administrativo, con dirección designada por el Gobierno autonómico si bien su normativa interna proclama la objetividad y el rigor científico, la adscripción orgánica al Ejecutivo plantea interrogantes similares a los suscitados respecto del CIS estatal (Agencia, 2019).

En el caso del CENTRA, su naturaleza fundacional pública introduce una configuración jurídico-privada que, en principio, podría dotarle de mayor flexibilidad técnica, pero su patronato y órganos rectores mantienen una vinculación estrecha con el Gobierno autonómico, lo que obliga a examinar si la proclamada autonomía metodológica se traduce en una independencia realmente efectiva. En este sentido, la doctrina ha subrayado que la imparcialidad administrativa no depende exclusivamente de la forma jurídica del ente, que también, sino de garantías materiales como la estabilidad de los cargos directivos, la transparencia metodológica, la rendición de cuentas (Ocaña, 2001, p. 42) y la exigencia de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) como límite estructural frente a eventuales desviaciones funcionales (Rojas, 2017, p. 118) en la línea del FJ 4 de la ECLI:ES:TC:1986:50.

Además, podemos afirmar que los barómetros preelectorales del CENTRA en comicios autonómicos recientes han sido valorados mediáticamente de forma aséptica, en términos técnicos y sin ningún resultado negativo al existir relativamente ajuste en la distribución de escaños posterior, si bien con diferencias en la estimación de determinadas fuerzas emergentes en donde la literatura sobre influencia de sondeos en votantes indecisos sugiere que pequeñas desviaciones pueden amplificarse en contextos de alta fragmentación (Ramírez Dueñas y Vinuesa Tejero, 2025, p. 18) a pesar de lo dispuesto en los contrapesos de la LOCIS en situaciones similares²⁷.

En el caso del CEO catalán, hay que indicar que ha sido objeto de críticas en los últimos tiempos (Sangiao, 2024; Sagrera 2024), pero en términos ge-

²⁷ La disposición adicional segunda de la LOCIS establece que la actuación del ente en períodos electorales de ajustará al artículo 69 LOREG, y en particular, sólo podrá publicar los sondeos o encuestas que realice en los términos previstos en el precepto referido, que procura una cierta responsabilidad desde la publicación total de datos referentes a la misma para evitar influencias electorales indirectas.

nerales, existen estudios académicos sobrados como el de García (2009) que le otorgan la mayor de las utilidades, encajes y probidad pues han contrastado sus proyecciones con los resultados de elecciones autonómicas catalanas, mostrando en determinadas convocatorias desviaciones significativas en la estimación de bloques ideológicos. No obstante, tales desviaciones deben analizarse a la luz de factores metodológicos (margen de error, voto oculto, volatilidad electoral) y no exclusivamente desde una sospecha de sesgo intencional (Merino, 2015; Leonisio, 2023, p. 3).

Por su parte, el GPS del Gobierno Vasco ha destacado por la publicación detallada de microdatos y fichas técnicas, lo que ha facilitado la evaluación independiente por parte de la comunidad académica lo que destaca en términos de transparencia y contribuye a reforzar la confianza institucional, en línea con la exigencia de calidad democrática (Mendieta, 2018, p. 9). Como decíamos, la precisión demoscópica no es exigible por lo que el eventual desacierto en una estimación electoral no implica *per se* vulneración jurídica (Kavanagh, 2009, p. 12) pero, si el patrón de error fuese sistemáticamente favorable a la fuerza política que sustenta al Ejecutivo autonómico, podría plantearse un problema de desviación de poder o, en casos extremos, de arbitrariedad, solo que no se está dando ni se ha encontrado en estos homólogos del CIS²⁸.

Además, al igual que ocurre con el CIS estatal, los centros autonómicos están sujetos a mecanismos de control parlamentario. Las comparecencias de sus responsables ante comisiones autonómicas constituyen instrumentos de *accountability* democrática, en coherencia con el principio de responsabilidad política del Ejecutivo ante la Cámara (arts. 108 y 152 CE, por analogía estructural). La efectividad de estos controles depende, no obstante, de la cultura institucional y del equilibrio parlamentario existente en cada comunidad pues en sistemas con mayorías absolutas prolongadas, el control puede verse debilitado y sin embargo en contextos multipartidistas, el escrutinio tiende a intensificarse²⁹.

Pasando a una mención comparativa de otros barómetros nacionales como el CIS, indicar que en el ámbito europeo destaca el *Institut national de la statistique et des études économiques* (en adelante, INSEE)³⁰ de Francia, que no realiza estimaciones electorales directas con la misma capacidad que el CIS español, pero su prestigio como órgano estadístico independiente ofrece un modelo de profesionalización técnica basado en un estatuto reforzado de autonomía. Si la estadística pública la tenemos delegada al INE, se entiende la ideología liberal

²⁸ La clave reside en distinguir entre error metodológico razonable y sesgo estructural por lo que la sociología electoral ha advertido de los retos que plantean las encuestas online y los cambios en los patrones de respuesta (Pavía *et al.*, 2011, p. 110), factores que afectan tanto a centros públicos como privados.

²⁹ Así, la escasísima doctrina comparada sobre instituciones electorales ha enfatizado que la confianza pública no se sustenta únicamente en la neutralidad real, sino también en la percepción de independencia (Schedler, 2000, p. 397), elementos perceptivos particularmente sensibles en sociedades políticamente polarizadas como la española (Schuliaquer y Vommaro, 2020).

³⁰ Disponible en: <https://www.insee.fr/fr/accueil> (consultado el 11 de marzo de 2026).

del INSEE, más centrado en los estudios económicos que en las cábalas electorales, y su escasa utilidad constitucional. En materia de sondeo puro poseen la *loi n.º 77-708 du 19 juillet 1977* que contempla la *Commission des sondages*³¹ tiene por objeto impedir que la publicación de encuestas electorales influya o perturbe la libre determinación del electorado que a pesar de lo confuso del título del órgano, sería una equivalencia a la Junta Electoral.

Esto ocurre en Alemania, pues por su parte, se implementó el *Statistisches Bundesamt* (en adelante, Destatis)³² actúa como oficina estadística federal con alto grado de independencia funcional. En el Destatis se centran en estadística de utilidad, investigación demográfica... donde las encuestas electorales, sin embargo, son realizadas mayoritariamente por institutos privados (como *Infratest dimap*³³ o *Forschungsgruppe Wahlen*³⁴), lo que desplaza la función demoscópica fuera de la órbita directa del Ejecutivo como podría hacerse en el caso español desde contratación pública para que concurren empresas del sector como Sigma2,³⁵ GAD3³⁶ o Metroscopia³⁷ —las más conocidas— con hoy más precisión que un CIS que «no sería contratado por ninguna empresa si fuese una empresa privada» (Ondacero, 2022).

Idéntico caso es el de Reino Unido, la homóloga es la *Office for National Statistics* (en adelante, ONS),³⁸ el *British Polling Council* (en adelante, BPC)³⁹ y la *Market Research Society* (en adelante, MRS)⁴⁰, de los que son miembros casi todas las entidades que realizan investigaciones. Este tridente mantiene una estricta separación entre estadísticas oficiales y sondeos políticos regulado por la *Representation of the People Act 1983*⁴¹, que quedan en manos de empresas privadas reguladas por códigos de conducta. No hay, por tanto, un organismo público que publique estimaciones de voto, lo que reduce el riesgo de instrumentalización gubernamental, pero también limita la capacidad estatal de ofrecer datos abiertos que —a veces— pueden ser de alta calidad, pero comprenden que no hay un derecho a conocer el futuro por vía de estimaciones.

En nuestro vecino luso, existe la *Entidade Reguladora para a Comunicação Social* (en adelante, ERC)⁴², que, aunque no es un instituto productor de encuestas, sí tiene un papel muy interesante porque actúa como autoridad in-

³¹ Disponible en: <https://www.commission-des-sondages.fr/presentation/presentation.htm> (consultado el 11 de marzo de 2026).

³² Disponible en: <https://www.destatis.de/> (consultado el 11 de marzo de 2026).

³³ Disponible en: <https://www.infratest-dimap.de/> (consultado el 11 de marzo de 2026).

³⁴ Disponible en: <https://www.forschungsgruppe.de/Startseite/> (consultado el 11 de marzo de 2026).

³⁵ Disponible en: <https://www.sigmados.com/> (consultado el 10 de marzo de 2026).

³⁶ Disponible en: <https://www.gad3.com/> (consultado el 11 de marzo de 2026).

³⁷ Disponible en: <https://metroscopia.org/> (consultado el 15 de marzo de 2026).

³⁸ Disponible en: <https://www.ons.gov.uk/> (consultado el 11 de marzo de 2026).

³⁹ Disponible en: <https://www.britishtestingcouncil.org/> (consultado el 11 de marzo de 2026).

⁴⁰ Disponible en: <https://www.mrs.org.uk/> (consultado el 5 de marzo de 2026).

⁴¹ 1983 Chapter 2, disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (consultado el 11 de marzo de 2026).

⁴² Disponible en: <https://www.erc.pt/pt/?op=404> (consultado el 30 de abril de 2026).

dependiente encargada de regular, acreditar y supervisar las encuestas como rezan los artículos 7 y 8 de sus estatutos⁴³, entre otras garantías de equilibrar la libre información con la no influencia de la misma en materia de derechos políticos. Además, en Portugal la Lei 10/2000, de 21 de junio⁴⁴ del *Regime jurídico da publicação ou difusão de sondagens e inquéritos de opinião* no solo le atribuye la auditoría de metodología y publicación, sino que vela por garantizar transparencia y acceso público. Como vemos, este modelo responde a una lógica distinta a la española pues el Estado no produce encuestas electorales oficiales, sino que garantiza la calidad del mercado demoscópico. El sistema moderno se consolida en 2000 con la citada ley, en un contexto de consolidación democrática tras la Constitución de 1976 y desde entonces, el modelo ha sido estable y poco politizado. No obstante, en este modelo encontramos brechas como que pueda darse una dependencia excesiva de empresas privadas, lo que puede generar sesgos de mercado.

En América Latina, el caso del *Instituto Nacional Electoral* (en adelante, INE-M)⁴⁵ mexicano resulta ilustrativo porque su función principal es la organización electoral y su diseño institucional incorpora fuertes garantías de independencia constitucional en donde la experiencia mexicana ha mostrado que la autonomía formal, combinada con nombramientos por mayorías cualificadas y mandatos prolongados, puede fortalecer la confianza pública (Hernández Valdez, 2013, p. 70). El modelo mexicano según Corzo Sosa (2007) refuerza este parecer que concibe la función demoscópica como un instrumento para satisfacer la participación pública como derecho fundamental, pero no sin crítica, pues indicó que existen grietas similares desde hace años dado que «Las encuestas electorales se han alejado del elector y se han acercado a los partidos políticos y medios de comunicación olvidando el objetivo primordial de su función que es la generación de opinión pública».

Esta situación daña gravemente los derechos políticos y humanos del ciudadano, en especial cuando se refiere a la prohibición de difusión de las encuestas desde ocho días antes a la celebración de la elección según lo establece el artículo 190.4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁶, disposición que es inconstitucional pues atenta contra el derecho de igualdad, de información, de expresión y de imprenta, así como del derecho de

⁴³ *Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro Cria a ERC —Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extingüindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social*, Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnmbpcjpcglclefindmkaj/https://www.erc.pt/documentos/legislacao/site/lei53.pdf> (consultado el 29 de abril de 2026).

⁴⁴ *A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República*. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnmbpcjpcglclefindmkaj/https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_lei_10_2000_sondagens.pdf (consultado el 29 de abril de 2026).

⁴⁵ Disponible en: <https://ine.mx/> (consultado el 12 marzo de 2026).

⁴⁶ Se refería a la normativa de 1998, reformada en 2008, con el Nuevo Código DOF 14-01-2008. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipec/COFIPE_abro_14ene08.pdf (consultado el 30 de abril de 2026).

encuesta que propone el autor y que debería regirse por los mismos principios del derecho al voto. En consecuencia, sugiere, entre otras cosas, «la expedición de una ley y la creación de un Registro de Organismos Encuestadores» (p. 1). Otro modelo pertinente es el modelo chileno, que gira en torno al Centro de Estudios Públicos (en adelante, CEP)⁴⁷ fundado en 1980 como un *think tank* privado, no estatal y con encuestas desde 1987 con metodología probabilística y transparente, aunque parece existir cierto sesgo ideológico percibido (algunos autores lo sitúan en el espectro liberal-conservador). López, Figueroa y otros (2009, p.255) señalan que les falta sujetarse a autoregulaciones, publicación de documentos metodológicos del sistema de cuestión y acogerse a códigos éticos como los de WAPOR o ESOMAR.

Finalmente, hemos de hacer alusión al modelo argentino que se caracteriza por carecer de un organismo equivalente fuerte y sí existir centros dedicados a la consultoría a instancia de parte como el Centro de Estudios de Población (en adelante, CENEP)⁴⁸ fundado en 1974 o redes como Gallup⁴⁹ en donde el Estado realiza encuestas sectoriales por temáticas similares a las que puede realizar el INE, pero no hay un instituto nacional de demoscopia electoral comparable al CIS en estos términos, lo que no le resta calidad democrática a pesar de estar altamente privatizado y fragmentado y con falta de estándares homogéneos y escasa transparencia metodológica en algunos casos. En consecuencia, desde el prisma comparado, el modelo español se sitúa en una posición intermedia: los centros sociológicos forman parte del sector público y dependen orgánicamente del Ejecutivo, pero proclaman autonomía técnica y publican metodologías detalladas. A diferencia del modelo británico o alemán, el Estado español asume directamente la producción de estimaciones electorales; y en el prisma autonómico, la expansión de centros sociológicos en las comunidades autónomas refleja la madurez organizativa del Estado descentralizado.

IV. A MODO DE *LEGE FERENDA*

Si, como se ha argumentado, la actividad demoscópica pública puede incidir indirectamente en el ejercicio satisfactorio de derechos fundamentales de primera generación —de los que nos centramos *verbi gratia* en los artículos 16, 20 y 23 CE (Gálvez, 200, p. 120)— la configuración institucional del CIS no puede analizarse únicamente desde la legalidad ordinaria, sino desde su posible adecuación a los principios estructurales del Estado social y democrático de Derecho que constitucionalmente se pretende.

⁴⁷ Disponible en: <https://www.cepchile.cl/> (consultado el 30 de abril de 2026).

⁴⁸ Disponible en: <https://cenep.org.ar/> (consultado el 30 de abril de 2026).

⁴⁹ Disponible en: <https://gallup.ar/es/home> (consultado el 30 de abril de 2026).

Así, desde una perspectiva *lege ferenda*, la cuestión central no es si el CIS puede vulnerar o no el ordenamiento vigente en actuaciones concretas —materia propia del control jurisdiccional—, sino si el diseño normativo actual ofrece garantías suficientes para preservar su independencia funcional en contextos de alta polarización política. Por tanto, uno de los ejes prioritarios de reforma debería centrarse en el procedimiento de designación de la Presidencia del CIS para que la tentación de instrumentalizar decaiga del constitucionalmente legítimo *ex* artículo 97 CE, y que recaiga en el Consejo de Estado, que se fusione con el INE o que directamente se ofrezca el servicio en contratación pública —licitaciones— si entendemos que las encuestas electorales ayudan al elector y tiene derecho a poseer esta información, o bien suprimir la demoscópica electoral pública y revisar las privadas como ocurre en Reino Unido, Argentina o Chile.

Y es que la experiencia comparada ofrece modelos alternativos como el del INE-M donde los consejeros son designados por mayorías cualificadas en la Cámara de Diputados, lo que obliga a consensos transversales y reduce la identificación partidista (Hernández Valdez, 2013, p. 70). Este sistema no elimina por completo la politización, pero introduce un filtro institucional relevante. También, podría contemplarse que la Presidencia del CIS fuese designada por el Congreso de los Diputados mediante mayoría reforzada (por ejemplo, tres quintos), previa comparecencia pública y evaluación de méritos técnicos en comisiones, lo que aproximaría su estatuto al de otras autoridades independientes y reforzaría su legitimidad democrática indirecta, añadiendo el requisito de que no haya existido vinculación política de quien ostente el cargo en los últimos 15 años, que se una persona de reconocido prestigio con más de 20 años de experiencia y con informe favorable de los consultivos de las Comunidades Autónomas⁵⁰.

Otra posible vía de reforma consistiría en transformar el CIS en una autoridad administrativa absolutamente independiente, dotada de personalidad jurídica propia y autonomía orgánica reforzada pues, aunque la producción demoscópica no constituye una función regulatoria clásica, su impacto en la esfera pública justifica una protección institucional análoga como el caso del ONS británico, que ofrece un ejemplo de blindaje técnico de la estadística oficial mediante una autoridad separada del control ministerial directo. Por consiguiente, la conversión del CIS en autoridad independiente u organismo autónomo exigiría reforma legal —e incluso una reflexión sobre su posible anclaje constitucional indirecto—, pero permitiría reforzar su autonomía presupuestaria, su régimen de personal y su capacidad de autorregulación metodológica como agencia.

⁵⁰ Asimismo, podría establecerse un mandato de duración fija, que no sea un puesto de libre designación sino estatutario a un plazo, no coincidente con la legislatura, con causas tasadas de cese como ocurre con otros entes constitucionales como el CGPJ pues la estabilidad temporal contribuiría a blindar la autonomía frente a cambios de mayoría política y contribuiría a que se refuerce la imparcialidad dado que continuaría su labor fuera de las legislaturas que lo nombraron.

Desde el prisma constitucional, esta opción no es obligatoria, pero sí compatible con el marco vigente pues la ECLI:ES:TC:1997:133⁵¹ del Tribunal Constitucional ha admitido la creación de entes independientes siempre que no se vacíe la responsabilidad política del Gobierno en su FJ 6, donde la clave estaría en delimitar claramente el ámbito técnico del CIS frente a la dirección política general del Ejecutivo. Estas reformas estructurales deberían de acompañarse de medidas de transparencia activa con alardeo permanente de metodología de la «cocina» que aplique ajustes para dar con la proximidad, que es donde se introduce el sesgo. Si la legitimidad de la demoscopia pública descansa en la confianza, la publicación íntegra de microdatos, cuestionarios, modelos de estimación y ponderaciones se convierte en exigencia central⁵².

La experiencia del Destatis pone de relieve la importancia de protocolos estrictos de calidad estadística y auditorías técnicas independientes —aunque en el caso germano, las estimaciones electorales son mayoritariamente privadas— por ello, podría preverse la obligación de auditorías metodológicas periódicas realizadas por comités científicos independientes designados por universidades españolas y sociedades científicas públicas que luego se remitirán al Parlamento para hacerse públicos, fortaleciendo así el control democrático y la rendición de cuentas⁵³.

Otro ámbito de mejora, no menor, se refiere al régimen de incompatibilidades pues aunque la afiliación política no puede prohibirse en términos absolutos sin vulnerar el pluralismo (art. 1.1 CE), sí podrían establecerse requisitos adicionales de neutralidad funcional de al menos no haber tenido adscripción, militancia activa o afiliación durante un lapso razonable de tiempo. Por ejemplo, podría exigirse que quien aspire a la Presidencia del CIS no haya ocupado cargos orgánicos ejecutivos en partidos políticos durante un período determinado anterior al nombramiento⁵⁴. Una propuesta más innovadora consistiría en diferenciar orgánicamente la producción de estudios sociológicos generales de la elaboración de estimaciones de voto. En algunos sistemas comparados, como el británico, la estadística oficial y la demoscopia electoral se encuentran claramente separadas. También la experiencia del INSEE muestra que el prestigio institucional puede consolidarse

⁵¹ Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/3398> (consultado el 11 de marzo de 2026).

⁵² Asimismo, sería conveniente reforzar las obligaciones de declaración de intereses, publicidad de agendas institucionales y trazabilidad de decisiones metodológicas, con especial atención a la fase de elaboración de estimaciones electorales.

⁵³ Asimismo, podría regularse la obligación de publicar informes comparativos *ex post* entre estimaciones y resultados electorales efectivos, explicando las desviaciones significativas y sus causas técnicas lo que favorecería la cultura de responsabilidad institucional y evitaría sospechas de opacidad.

⁵⁴ Esta técnica —similar a la prevista en otras autoridades independientes— no sanciona la militancia, pero reduce la apariencia de dependencia inmediata con imparcialidad institucional aumentando la «independencia percibida» como condición de legitimidad (Schedler, 2000, p. 401).

cuando el organismo estadístico se concentra en datos estructurales y evita participar directamente en la competencia política o con otras demoscópicas privadas.

Otra propuesta, inspirándose en el modelo mexicano del INE-M, sería crear una comisión técnica parlamentaria con asesoramiento científico externo, encargada de evaluar la calidad metodológica y la coherencia institucional del CIS para reforzar el principio democrático sin interferir en la autonomía técnica, siempre que las Cortes no asuman funciones de dirección metodológica concreta. El mismo Tribunal Constitucional (ECLI:ES:TC:1981:32)⁵⁵ ha insistido en que la organización administrativa debe adaptarse dinámicamente a las exigencias del Estado, lo que entendemos lo es, por lo que no sería descabellado revisar periódicamente los instrumentos institucionales que influyen en la formación de la opinión pública.

En definitiva, estas medidas, no pretenden despojar al Gobierno de su función constitucional de dirección política (art. 97 CE), sino delimitar con mayor precisión el espacio técnico que debe quedar protegido frente a injerencias partidistas. Así lo creemos dado que el perfeccionamiento normativo del CIS no es una cuestión meramente organizativa, sino un elemento central en la arquitectura de garantías del Estado social y democrático de Derecho.

V. CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis propuesto y alcanzados los objetivos podemos enumerar las siguientes conclusiones:

Primera. Que se identifica una fractura entre el diseño institucional del CIS y las exigencias de neutralidad que emanan del marco constitucional español. El análisis sostiene que, si bien el modelo de dependencia directa del Ejecutivo es formalmente compatible con el artículo 97 CE la praxis reciente, especialmente desde 2018, ha puesto en entredicho la eficacia de los principios de objetividad e interdicción de la arbitrariedad evidenciando que la información demoscópica pública no es un producto técnico neutro, sino un elemento que puede acoplar capacidades performativas que pueden influir directamente en la formación de la opinión pública y en el ejercicio de derechos fundamentales como el pluralismo político y la participación electoral.

A través de una revisión histórica, se observa que, bajo la actual presidencia, el CIS ha mostrado una tendencia sistemática a la sobreestimación de las fuerzas políticas que sustentan al Gobierno y a la subestimación de la oposición, tanto en comicios generales como autonómicos. Además, mien-

⁵⁵ Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/32> (consultado el 11 de marzo de 2026).

tras que en etapas anteriores los errores demoscópicos eran aleatorios o se distribuían entre distintos bloques, los datos de 2019 y 2023 muestran una desviación constante en una sola dirección ideológica en el 100 % de las encuestas analizadas en tiempos de Tezanos. Esta recurrencia desplaza el debate desde el error metodológico hacia la sospecha de una instrumentalización interesada del órgano público. Además, el artículo subraya que la legitimidad de instituciones como el CIS no depende solo de su legalidad formal, sino de la «imparcialidad percibida» por la ciudadanía en donde la erosión de esta percepción, alimentada por la militancia política activa de su dirección y por las críticas de expertos y medios de comunicación, compromete la confianza institucional necesaria en un Estado de Derecho.

Segunda. Que aparece un hueco para la reforma desde la necesidad imperativa del blindaje de la independencia funcional del CIS frente a los ciclos políticos, utilizando para ello el Derecho comparado y la experiencia de los homólogos autonómicos. Se argumenta que, a pesar de la heterogeneidad de las demoscopias electorales autonómicas o de otros Estados, el modelo español se encuentra en una posición intermedia y vulnerable en comparación con otros sistemas europeos. Mientras que, en Francia, Alemania o el Reino Unido, la estadística pública está estrictamente separada de las estimaciones electorales —las cuales quedan en manos de institutos privados—, el Estado español mantiene la producción de encuestas de intención de voto bajo control directo del Gobierno. Esta singularidad exige garantías materiales reforzadas que el estudio concreto en propuestas de *lege ferenda* de calado constitucional.

En definitiva, el estudio concluye que el perfeccionamiento del CIS no es solo una cuestión organizativa, sino un requisito esencial para proteger el derecho a una buena administración civil y asegurar que la producción de saber sobre la sociedad no se convierta en una herramienta de poder, sino en un servicio público de información veraz y neutral.

VI. REFERENCIAS

- Agencia (2019). El director del CIS catalán califica al PP de «extrema derecha» en el Parlament, *El País*, 3 de julio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2019/07/03/catalunya/1562162613_693385.html
- Alaminos, A. (2025). La construcción demoscópica de la realidad política en España. *Revista Obets*, 20(2), 273-300. Disponible en: <https://revistao-bets.ua.es/article/view/29915>
- Alaminos, A., & Alaminos-Fernández, A. F. (2023). *Modelo Bifactorial Inercia-Incertidumbre Alaminos-Tezanos. Aplicación al diagnóstico preelectoral y evaluación del impacto de campaña: El caso de las elecciones autonómicas de mayo de 2023* (Vol. 63). CIS. Disponible en: <https://books.google.com/>

- books?hl=es&lr=&id=wxLNEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=-cis+tezanos&ots=ffp4D0461G&sig=dyD_sdXIDCKHnBsKmweN-YZzoxIg
- Caballé, A., Grima, P., & Marco-Almagro, L. (2013). ¿Aciertan los sondeos electorales? Análisis sobre la bondad de predicción de los sondeos electorales publicados en la prensa. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 143(1), 25-46. Disponible en: <https://www.ingentaconnect.com/content/cis/reis/2013/00000143/00000001/art00003>
- Corzo Sosa, E. (2007). Las encuestas electorales y los derechos fundamentales: Una primera reflexión. *Cuestiones constitucionales*, (16), 71-87. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932007000100003&script=sci_abstract&tlng=pt
- Covo, M. E. (1969). *Las instituciones de investigación social en la ciudad de México*. UNAM. Disponible en: <http://ru.iis.sociales.unam.mx/handle/IIS/5942>
- D. S. (2024). El CIS de Tezanos vuelve a fallar en las elecciones europeas: solo acertó con Vox y Alvisé, *ABC*, 10 de junio, disponible en: <https://www.abc.es/espana/cis-tezanos-vuelve-fallar-elecciones-europeas-solo-20240610074607-nt.html> (consultado el 10 de marzo de 2026).
- De Enterría Martínez-Carande, E. G. (1991). ¿Es inconveniente o inútil la proclamación de la interdicción de la arbitrariedad como principio constitucional?: Una nota. *Revista de administración pública*, (124), 211-230. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17075.pdf>
- De Miguel, J. M. (1999). Cien años de investigación sociológica sobre España. *Reis*, 179-219. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40184177>
- De Rada, V. (2008). La selección de los entrevistados últimos en encuestas presenciales: un análisis de la utilización conjunta del método de rutas y el método de cuotas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 123(1), 209-247. Disponible en: <https://www.ingentaconnect.com/content/cis/reis/2008/00000123/00000001/art00008>
- De Secondat Montesquieu, C. L. (1845). *Espíritu de las leyes* (Vol. 1). Imprenta de Marcos Bueno. Disponible en: <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=UWMJi6SxajEC&oi=fnd&pg=PA3&dq=el+espiritu+de+las+leyes&ots=WluEOmPSSB&sig=qIaylY9mtZ6M8MM-Q2EP2bqQEdHI>
- Delicado, P., & Udina, F. (2001). ¿Cómo y cuánto fallan los sondeos electorales? *REIS*, 123-150. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/40184386>
- Escudero, Emilio V. (2024). Michavila denuncia la «manipulación» de Tezanos al frente del CIS, *ABC*, 3 de octubre. Disponible en: <https://www.abc.es/espana/michavila-denuncia-manipulacion-tezanos-frente-cis-20241003151836-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fespana%2Fmichavila-denuncia-manipulacion-tezanos-frente-cis-20241003151836-nt.html> (consultado el 12 de febrero de 2026).

- Gallego, Javier. (2023). Batacazo de Tezanos: errores en el 75 % de sus encuestas, *La Razón*, 30 de mayo de 2023. Disponible en: https://www.larazon.es/espana/batacazo-tezanos-errores-75-sus-encuestas_2023053064756ebc5199f300018c5e94.html (consultado el 2 de marzo de 2026).
- Gálvez Muñoz, Luis (1997). La influencia de las encuestas electorales sobre los electores, en *Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política. Homenaje al profesor Rodrigo Fernández-Carvajal*, Universidad de Murcia, 1997, pp. 797-818. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=792>
- Gálvez Muñoz, Luis (2000). Organismos de sondeos, encuestas electorales y derecho. *Revista de Estudios Políticos*, 110: 97-121. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27632.pdf>
- García Vergara, Iranzu (2024). La lista interminable de instituciones del Estado «colonizadas» por parte del PSOE, *El Debate*, 18 de junio. Disponible en: https://www.eldebate.com/espana/20240618/lista-interminable-instituciones-estado-colonizadas-parte-psoe_206376.html (consultado el 12 de febrero de 2026).
- García, N. (2009). L'abstenció a Catalunya. Dades empíriques a partir dels Baròmetres d'Opinió Política del Centre d'Estudis d'Opinió. *FRC: Revista de debat polític*, (20), 30-37. Disponible en: https://fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/08_garcia.pdf
- Gianella, L. B. (2013). *Apuntes sobre encuestas electorales*. *Apuntes de Ciencia & Sociedad*, 3(2), 9-179. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5124795>
- González del Pozo, R., & García Lapresta, J. L. (2019). *Tratamiento ordinal de las escalas cualitativas utilizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas*. UVA. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/40517>
- Hernández Valdez, A. (2013). Efectos, errores y regulación de las encuestas preelectorales: una política de transparencia para el caso mexicano. *CONfinés de relaciones internacionales y ciencia política*, 9(18), 59-85. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35692013000200003&script=sci_arttext
- Hervilla, J. C. (2021). *Prevaricación administrativa de autoridades y funcionarios públicos: análisis de sus fundamentos y revisión de sus límites*. Editorial Reus. Disponible en: <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=-ChI5EAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA5&dq=prevaricacion+cargo+publico&ots=8Q9jhp0JFB&sig=f8zAxcJRogjxtwJ6XShWhs1RnTc>
- Kavanagh, D. (2009). Las encuestas de opinión pública. *La Sociología en sus Escenarios*, (19). Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/ceo/article/view/6824>
- Leonisio, R. (2023). Tiempo de elecciones. Tiempo de encuestas. *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, (74), 1-5. Disponible en: <https://www.inguruak.eus/index.php/inguruak/article/view/240>
- Llaneras, Francisco (2023). Tezanos no acierta. Falla de la peor forma: siempre en una dirección, 9 de diciembre. *El País*, 12 de septiembre de 2023. Disponi-

- ble en: <https://elpais.com/actualidad/newsletter-kiko-llaneras/2023-12-09/tezanos-no-acierta-falla-de-la-peor-forma-siempre-en-una-direccion.html> (consultado el 12 de febrero de 2026).
- López, M. Á., Figueroa, P., Salinas, A., Dockendorff, A., & Martínez, G. (2009). Sobre experiencia internacional en regulación y autorregulación de encuestas políticas y electorales de opinión pública. Lecciones para Chile. *Calidad de la democracia, transparencia e instituciones políticas*, Santiago de Chile, Segpres y Lom Ediciones, 1. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnmmibpcjpcglclefindmkaj/https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/54209163/politicas-publicas-4-volumenes-paulo-hidalgo.pdf?1738366260=&response->
- Mendieta, M. V. (2018). La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia. *Dilemata*, (27), 1-16. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6543290>
- Merino, J. A. (2015). Preferencias identitarias y de la organización territorial del estado en Cataluña. Un acercamiento longitudinal. En: *Paper presentado en el XII Congreso de la AECPA, San Sebastián*. Disponible en: <https://www.recp.es/files/view/pdf/congress-papers/12-0/1401/>
- Muñoz, L.A. G. (2011). Las encuestas electorales y el debate sobre su influencia en las elecciones. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (11), 25-43. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4874/487456191002.pdf>
- Ocaña, L. M. (2001). Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa. *Revista de administración pública*, (156), 23-58. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/17552.pdf>
- Okdiario (2021). Un juzgado admite a trámite la querrela de Vox contra Tezanos por un presunto delito de malversación. *Okdiario*, 6 de agosto. Disponible en: <https://okdiario.com/espana/juzgado-admite-tramite-querrela-vox-contra-tezanos-presunto-delito-malversacion-7632511> (consultado el 12 de febrero de 2026).
- Ondacero (2022). Los institutos demoscópicos critican los resultados del CIS: «Ninguna empresa contrataría al CIS si fuese un servicio privado», *Ondacero*, 27 de enero. Disponible en: https://www.ondacero.es/programas/mas-de-uno/audios-podcast/entrevistas/institutos-demoscopicos-critican-resultados-cis-ninguna-empresa-contrataria-cis-fuese-servicio-privado_2022012761f26754f6a5490001d1b235.html
- Ortega, A. (2024). ERC y Sumar piden a Tezanos que el CIS pregunte por la monarquía igual que lo hace sobre la «tortilla de patata». *Europa Press*, 22 de septiembre. Disponible en: <https://www.notiparaguay.com.py/iberoamerica/noticia-erc-sumar-piden-tezanos-cis-pregunte-monarquia-igual-hace-tortilla-patata-20240911175405.html>
- Palomares-Herrera, M. (2017). *Estado de la transparencia: el emergente derecho fundamental de acceso a la información pública*. RUJA. Disponible en: https://www.lareferencia.info/vufind/Record/ES_ad604160c4217a-1151b436a2e227ca01

- Palomares-Herrera, M. (2024). *Constitución española comentada: especial 45.º aniversario*. Dykinson. Disponible en: <https://www.torrossa.com/it/resources/an/5850975>
- Pavía, J., Rausell, P., Marco-Serrano, F., & Coll, V. (2011). Encuestas electorales online: nuevos retos, viejos problemas. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 135(1), 107-121. Disponible en: <https://www.ingenta-connect.com/content/cis/reis/2011/00000135/00000001/art00006>
- Ramírez Dueñas, J. M., & Vinuesa Tejero, M. L. (2025). *La influencia de los sondeos preelectorales en votantes indecisos y decididos durante las campañas electorales en España*. UCM. Disponible en: <https://docta.ucm.es/entities/publication/e87c6a5c-2bdf-422c-8e61-6c46b48e9b5d>
- Redacción. (2025). Los «errores» y «sesgos» del CIS de Tezanos: preguntas y respuestas. *Maldita*, 13 de junio. Disponible en: <https://maldita.es/malditateexplica/20250613/errores-encuestas-cis-tezanos/> (consultado el 10 de marzo de 2026).
- Rojas, L. M. A. (2017). El principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad. *Pensamiento Actual*, 17(29), 116-131. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6219668>
- RTVE (2023). Podemos denuncia una «manipulación» de datos en el CIS y exige explicaciones «inmediatas» a Tezanos. *RTVE*, 31 de marzo. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20230331/podemos-denuncia-manipulacion-datos-exige-explicaciones-tezanos/2434663.shtml> (consultado el 12 de febrero de 2026).
- Sagrera, B (2024). El CEO y el CIS no aciertan ni una: así sobrerrepresentaron a ERC e infrarrepresentaron a Junts. *El Nacional*, 13 de mayo. Disponible en: https://www.elnacional.cat/es/elecciones/catalunya-2024/ceo-cis-no-aciertan-sobrerrepresentaron-erc-infrarrepresentaron-junts_1215114_102.html
- Sánchez, A. (2026). El plan para regenerar el CIS tras Tezanos: el PP propone control parlamentario y limitar los mandatos del presidente, *ABC*, 29 de enero. Disponible en: <https://www.abc.es/espana/plan-regenerar-cis-tras-tezanos-pp-propone-20260130133136-nt.html>
- Sangiao, S. (2024). Nos perjudica que nos llamen el CIS catalán, *Diario Público*, 26 de abril. Disponible en: <https://www.publico.es/politica/perjudica-llamen-cis-catalan.html>
- Schedler, A. (2000). Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral. *Política y Gobierno*, volumen VII, número 2, 2.º semestre de 2000, pp. 383-421. Disponible en: <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1790>
- Schuliaquer, I., & Vommaro, G. (2020). Introducción: La polarización política, los medios y las redes. Coordinadas de una agenda en construcción. *Revista SAAP*, 14(2), 235-247. Disponible en: https://www.scielo.org/ar/scielo.php?pid=S1853-19702020000200235&script=sci_arttext

- Schwartz, G., Carvalho Costa, B.L., & Rocha, L.S. (2023). Constitucionalismo intersistémico, Constitución y derechos fundamentales: entre teoría constitucional y sociología jurídica. *Novum Jus*, 17(3), 93-131. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S2500-86922023000300093&script=sci_arttext
- Silva García, F. (2016). *Derechos fundamentales, democracia y estado de derecho en materia electoral*. Tirant lo Blanch. Disponible en: <https://www.torrossa.com/gs/resourceProxy?an=4530799&publisher=FZ8148>



Democracia interna y selección de candidatos: límites constitucionales y posible regulación de las primarias en España

Internal democracy and candidate selection:
constitutional limits and possible
regulation of primaries in Spain

Pablo Gómez Perpinyà

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Extremadura

<https://orcid.org/0009-0004-0945-5404>

Fecha de recepción: 16/04/2026

Fecha de aceptación: 09/06/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. NATURALEZA JURÍDICA Y POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PRIMARIAS: ENTRE LA AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y EL MANDATO DEMOCRÁTICO DEL ARTÍCULO 6 CE.—III. DERECHO DE ASOCIACIÓN, AUTOORGANIZACIÓN PARTIDISTA Y DEMOCRACIA INTERNA.—IV. LAS INSUFICIENCIAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN MATERIA DE DEMOCRACIA INTERNA.—4.1. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP).—4.2. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA).—4.3. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).—V. HACIA UNA REGULACIÓN DE LAS PRIMARIAS EN LA LOREG: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.—VI. ELEMENTOS ORIENTADORES DE UNA POSIBLE REGULACIÓN *DE LEGE FERENDA* DE LAS PRIMARIAS.—6.1. Ámbito de exigibilidad de las primarias: condiciones de activación del procedimiento.—6.2. Igualdad competitiva entre candidaturas.—6.3. Participación efectiva y no discriminatoria.—6.4. Límites al control del aparato y vinculación del resultado.—6.5. Control externo del proceso.—VII. CONCLUSIONES.—VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

La selección de candidatos electorales mediante primarias constituye uno de los ámbitos en los que la tensión entre la autonomía organizativa de los partidos políticos y el mandato constitucional de democracia interna del artículo 6 CE se manifiesta con mayor intensidad. El régimen jurídico vigente —LOPP, LODA y LOREG— ha demostrado ser insuficien-

te para dar respuesta a esta exigencia, al confiar a los estatutos de los partidos la articulación de la democracia interna, lo que en la práctica equivale a dejar el cumplimiento del mandato democrático en manos de quienes tienen mayor interés en eludirlo.

Este trabajo examina, en primer lugar, la posición constitucional de las primarias a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los artículos 6, 22 y 23 CE. A continuación, analiza las insuficiencias del marco normativo vigente y propone, a partir de la doctrina sentada por la STC 12/2008, el fundamento constitucional de una regulación de las primarias en la LOREG. El trabajo concluye formulando los criterios que debería incorporar esa regulación. Se sostiene que el problema central ya no reside en la conveniencia de celebrar primarias, sino en garantizar que, cuando se celebren, constituyan un verdadero avance democrático y no una mera ratificación de decisiones previamente adoptadas por los grupos dirigentes.

PALABRAS CLAVE: Primarias, democracia, partidos políticos, derecho de asociación, elecciones.

ABSTRACT

The selection of electoral candidates through primaries is one of the areas in which the tension between the organisational autonomy of political parties and the constitutional mandate of internal democracy under Article 6 of the Spanish Constitution manifests itself with greatest intensity. The existing legal framework —the Political Parties Act, the Right of Association Act and the General Electoral Law— has proved inadequate to meet this requirement, entrusting the articulation of internal democracy to party statutes, which in practice amounts to leaving compliance with the democratic mandate in the hands of those with the greatest interest in evading it.

This article examines, first, the constitutional position of primaries in light of the Constitutional Court's case law on Articles 6, 22 and 23 of the Constitution. It then analyses the shortcomings of the current regulatory framework and proposes, drawing on the doctrine established by STC 12/2008, the constitutional basis for a statutory regulation of primaries within the General Electoral Law. The article concludes by setting out the criteria that such regulation should incorporate. It is argued that the central problem no longer lies in the desirability of holding primaries, but in ensuring that, when they are held, they constitute a genuine democratic advance and not a mere ratification of decisions previously taken by party leaderships.

KEYWORDS: Primaries, democracy, political parties, right of association, elections.

I. INTRODUCCIÓN

Sostiene la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, que existe «una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos». Más de dos décadas después, esa carencia no solo persiste sino que se ha hecho más visible. Los partidos políticos constituyen el eje del modelo de democracia representativa que, desde el periodo de entreguerras y consolidado tras la Segunda Guerra Mundial, ha

cristalizado en lo que García Pelayo (1986: 55) denominó «Estado de partidos». Una forma de organización política que para muchos sigue siendo la única verdaderamente posible en las sociedades complejas contemporáneas, pero que no está exenta de disfuncionalidades que el derecho no puede ignorar indefinidamente, y menos el derecho constitucional.

Entre esas disfuncionalidades, ninguna resulta tan determinante para el funcionamiento democrático del sistema como la relativa a la selección de candidatos electorales. Se trata del momento en que los partidos ejercen con mayor intensidad su función de articulación entre gobernantes y gobernados y, al mismo tiempo, el momento en que la distancia entre el mandato constitucional de democracia interna y la realidad práctica de su funcionamiento se hace más evidente. La pregunta que subyace a este trabajo es doble: ¿puede el legislador intervenir para regular ese proceso sin vulnerar la autonomía organizativa de los partidos? Y si la respuesta es afirmativa, ¿qué garantías mínimas debería establecer para que esa regulación cumpla efectivamente su función democratizadora?

Para responder a estas preguntas, en este trabajo se analiza, en primer lugar, la naturaleza jurídica y posición constitucional de las primarias, y la tensión entre el derecho de autoorganización de los partidos y el mandato de democracia interna del artículo 6 CE. A continuación, se examinan las insuficiencias del régimen jurídico vigente y el fundamento constitucional de una posible regulación legal. El trabajo concluye identificando los elementos que deberían orientar esa regulación, sin pretender formular una propuesta articulada detallada, sino ofrecer un conjunto de criterios que puedan inspirar una futura reforma legislativa.

Por último, y antes de entrar en el análisis, conviene precisar dos cuestiones de alcance metodológico. La literatura especializada distingue entre modelos muy diversos en lo que a los procedimientos de elección de candidatos se refiere. Sin ignorar esa diversidad, en este trabajo se adopta un concepto amplio: se entiende por primarias todo proceso interno de selección de candidatos electorales que sea competitivo y en el que los afiliados del partido puedan participar, ya sea como electores, ya sea como candidatos. Lo que importa a los efectos aquí analizados no es el modelo concreto sino la existencia de una competición efectiva sometida a la participación de una base más amplia que los órganos directivos del partido. Lo que se pretende argumentar es la necesidad de establecer un mínimo común democrático en la selección de candidatos y no tanto las ventajas o inconvenientes de los modelos concretos que satisfacen los criterios específicamente desarrollados en el epígrafe VI, que pueden ser diversos y sobre los que no se emite juicio o preferencia.

La segunda cuestión atañe al alcance del análisis comparado. Las referencias al derecho alemán, noruego o argentino que aparecen en el trabajo tienen una función exclusivamente orientadora. No se pretende un análisis sistemático de derecho comparado sino la identificación de aspectos puntuales de modelos y experiencias que puedan inspirar la reflexión sobre el ordenamiento español.

II. NATURALEZA JURÍDICA Y POSICIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS PRIMARIAS: ENTRE LA AUTONOMÍA ORGANIZATIVA Y EL MANDATO DEMOCRÁTICO DEL ARTÍCULO 6 CE

Conviene comenzar precisando qué debemos entender por «primarias» y sus notas distintivas frente a otros procedimientos de selección de candidatos. Bajo esta denominación, la práctica de los partidos ha incorporado procedimientos de naturaleza muy diversa, que pueden ordenarse en torno a un criterio fundamental: el grado de apertura del censo electoral interno. Así, cabe distinguir entre primarias cerradas —restringidas a los afiliados del partido—, primarias abiertas —extendidas a simpatizantes registrados o incluso al conjunto del electorado— y fórmulas intermedias. Con independencia de su modalidad, todas ellas comparten un rasgo definitorio que las diferencian de otros mecanismos de selección interna: la existencia de una competición efectiva entre precandidatos sometida al voto directo de una base electoral más amplia que los órganos directivos del partido, lo que las convierte en el instrumento que con mayor intensidad se hace cargo de las exigencias democráticas del artículo 6 CE sobre la fase preelectoral (Blanco Valdés, 1998: 161).

Sostiene Sartori (2005: 106) que, con independencia de la forma organizativa que adopte, «un partido es una suma de individuos que forman constelaciones de grupos rivales». Esta caracterización permite identificar el conflicto interno como un elemento estructural de la organización partidista por más que sus grupos dirigentes busquen ocultar o difuminar tales subdivisiones y alineamientos, presentando la uniformidad interna como reflejo de una pretendida fortaleza frente al resto de competidores. Solo desde una concepción abstracta del «bien común», próxima a la «ilusión metafísica» señalada por Kelsen (2009: 79–80), cabría negar esta realidad.

Por tanto, la discusión desde el punto de vista del Derecho no puede versar sobre la posibilidad de imaginar formas políticas superadoras de tales conflictos que, de existir, se antojan remotas o meras elucubraciones teóricas, sino más bien en el diseño de instituciones y procedimientos que permitan canalizarlos democráticamente. Sin embargo, el punto de partida no puede ser menos alentador. El siguiente pasaje de Duverger (1957: 448) guarda aún hoy una inquietante proximidad con la realidad práctica de los partidos de nuestro tiempo:

«La organización de los partidos no está, ciertamente, de acuerdo con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica: los jefes no son realmente designados por los miembros, a pesar de las apariencias, sino cooptados o nombrados por el centro; tienden a formar una clase dirigente, aislada de los militantes, una casta más o menos cerrada sobre sí misma. En la medida en que son elegidos, la oligarquía del

partido se amplía, pero no se convierte en democracia: porque la elección la hacen los miembros, que son una minoría en relación con los que dan sus votos al partido en las elecciones generales. Ahora bien, los parlamentarios están cada vez más sometidos a la autoridad de los dirigentes interiores: esto significa que la masa de electores está dominada por el grupo menos numeroso de los miembros y militantes, subordinado él mismo a los organismos directores».

En este contexto, la selección democrática de los candidatos electorales no constituye tanto un horizonte como un punto de partida indispensable para el cumplimiento de los principios contenidos en la norma fundamental. La organización y funcionamiento democráticos se presenta, pese a la ausencia de una regulación adecuada para tal fin, como un mínimo común indisponible, un presupuesto para la realización de la finalidad atribuida a los partidos por la CE, que inevitablemente limitará su libertad de autoorganización. «La restricción del derecho de asociación para dichos entes asociativos no constituye, pues, una intromisión excesiva del legislador constituyente, puesto que contribuye al respeto de la dignidad del ser humano, que ha de constituir el referente último e insoslayable de todo ordenamiento jurídico» (Martín Huertas, 2009: 334).

La práctica política ha incorporado las primarias como un instrumento de democratización interna. Tal y como señala Sánchez Muñoz (2015: 79), «es lógico que quien esté dispuesto a colaborar económicamente con un partido (...) quiera tener a cambio voz y voto en las decisiones más importantes, como, por ejemplo, en la selección de los candidatos». Sin embargo, la diversidad de modelos provoca que su relevancia en el sistema de partidos español no derive de una implantación homogénea y generalizada, sino de su capacidad para reconfigurar los procedimientos de selección de candidaturas y proyectar el mandato del artículo 6 CE. Y es que, pese a que nos encontramos ante una práctica iniciada en España hace casi tres décadas¹, la fijación en términos demasiado abstractos de las condiciones de existencia de los partidos (Fernández-Miranda Campoamor y Fernández-Miranda Campoamor, 2003: 43) así como la falta de regulación expresa de la forma en la que se deberán elegir a los candidatos, ha provocado una notable heterogeneidad de modelos, diferentes niveles de implantación y un sinnúmero de problemas que van desde la ausencia de verdaderas garantías democráticas en su materialización hasta la instrumentalización de los procesos por parte de las direcciones. El margen de mejora es manifiesto.

¹ La literatura suele atribuir al PSOE (1998) la organización del primer proceso interno para la designación del candidato a la Presidencia del Gobierno, resultando elegido Josep Borrell frente a Joaquín Almunia. Para un análisis al respecto vid. Blanco Valdés, 1998, pp. 145-176.

Esta carencia normativa contrasta con la gran importancia de la posición funcional de las primarias en la fase preelectoral, en cuanto inciden directamente en la determinación de las candidaturas y, por extensión, en la conformación de la representación política. A menudo, la competición electoral sobrepasa los márgenes formalmente definidos por la LOREG. Por ello, la diferenciación entre actividad electoral y actividad política ordinaria resulta arquetípica e imposible desde el punto de vista analítico (Chueca Rodríguez, 2011: 41) y no permite definir con precisión los momentos que revisten verdadera relevancia en la materialización del principio de representación política y que merecerían formar parte del bloque normativo que disciplina el proceso electoral. Si la actividad preelectoral no puede disociarse analíticamente de la electoral en sentido estricto, resulta difícilmente justificable que el legislador haya extendido las garantías propias del proceso electoral a la presentación formal de candidaturas, pero haya permanecido indiferente ante el procedimiento por el que estas se elaboran, que es, en muchos casos, el momento en que se adoptan las decisiones políticamente más determinantes. A ello se añade la incidencia directa de los principios y derechos del artículo 6 CE, de modo que las primarias no solo constituyen hoy un ámbito de indudable interés para el Derecho Constitucional, sino que su integración en el ordenamiento jurídico representa una posibilidad real para lograr el reforzamiento y la profundización en el cumplimiento de las normas constitucionales sobre partidos políticos.

Las primarias pueden enmarcarse en tres preceptos constitucionales: el derecho de participación política del artículo 23 CE, en su doble vertiente activa y pasiva; el principio de igualdad del artículo 14 CE, en cuanto garantía de acceso y de competencia en condiciones homogéneas; y el estatuto constitucional de los partidos del artículo 6 CE, que combina la libertad de autoorganización —vinculada al derecho de asociación (art. 22 CE)— con la exigencia de funcionamiento democrático.

La conexión entre la selección de candidatos y el derecho reconocido en el artículo 23 CE no es meramente formal. Pérez-Moneo sostiene que el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos incluye el derecho de los ciudadanos a intervenir en la selección de los candidatos electorales en el seno de los partidos (2017: 354). Por su parte, Blanco Valdés aprecia una «doble decisión»: la que democráticamente toma el electorado al ejercer con libertad el derecho de sufragio activo, y la que, con carácter previo, «realizaban oligárquicamente los núcleos dirigentes de los partidos al seleccionar a los candidatos que acudirían a competir por el voto del cuerpo electoral» (1998: 153). Esta estructura no es exclusiva del sistema español, sino que la experiencia comparada europea demuestra que opera con independencia de la fórmula electoral —mayoritaria o proporcional— y del tipo de circunscripción — uninominal o plurinominal—, lo que revela que su origen no reside en las particularidades del

diseño electoral sino en la propia lógica organizativa de los partidos. En el caso español, no obstante, el sistema de listas cerradas y bloqueadas agrava sus efectos en tanto quien no resulta seleccionado por un partido carece en la práctica de posibilidades reales de acceder a un cargo representativo, lo que convierte la fase preelectoral en una parte «fundamental del ejercicio práctico del fundamental derecho de sufragio» (Blanco Valdés, 1998: 153) y, por extensión, en un ámbito materialmente relevante para la garantía del derecho de participación política en su dimensión pasiva. El «recorrido» del derecho fundamental de participación, desde la postulación del candidato en la vida interna del partido hasta la presentación de la candidatura ante la administración electoral, no puede quedar, como ha señalado Carrasco Valladolid (2026: 309), «en un paréntesis o en un espacio de opacidad al arbitrio de la decisión interna de los partidos políticos», de modo que ese procedimiento quedaría amparado por el artículo 23 CE y no como una mera potestad organizativa incardinada en el derecho de asociación del artículo 22. En esta línea, Biglino Campos (2017: 507) ha sostenido que la regulación de las primarias debería llevarse a cabo a partir de un desarrollo del artículo 23.2 CE, en cuanto derecho de configuración legal cuyo ejercicio efectivo no puede quedar supeditado a la voluntad de los partidos como asociaciones privadas, aunque sean (o, por eso mismo) de relevancia constitucional.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones preliminares. La primera es que el constituyente quiso dar un papel central a los partidos en la nueva arquitectura democrática. Posiblemente entendió, no sin razón, que de ello dependía la consolidación del sistema por más que, con el paso del tiempo, ello se haya convertido en algún sentido en un «lastre» (Blanco Valdés, 1998: 147). En segundo lugar, no quiso desentenderse del todo de la forma concreta en la que los partidos fueran a desarrollar su función constitucional: expresar el pluralismo político, manifestar la voluntad popular y ser (el) instrumento fundamental para la participación política. Tan elevado cometido debería realizarse atendiendo a una forma inequívocamente democrática, tanto en su manifestación externa —libertad de creación y de ejercicio de su actividad con el único límite en la Constitución y la ley— como interna —estructura y funcionamiento—.

La pregunta en este punto resulta inevitable: ¿constituye la selección de candidatos electorales mediante primarias una exigencia derivada del artículo 6 CE? La respuesta debe ser negativa, aunque con matices. Ese mandato no se traduce en la imposición de formas organizativas concretas ni define con precisión las características que ha de reunir el proceso de selección de candidatos para ser considerado democrático.

La STC 56/1995, de 6 de marzo, reconoce, de un lado, que los derechos derivados del mandato de democracia interna son de configuración legal y que el artículo 6 CE admite «muy diversas concreciones», de modo que el legislador dispone de «un amplio margen de libertad de configuración» (FJ

3.b); pero añade, de otro, que ese mismo mandato «no sólo encierra una carga impuesta a los partidos, sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido» (FJ 3.a). La democracia interna opera, por tanto, como principio estructural que condiciona la organización y el funcionamiento del partido, y como posición jurídica subjetiva de los afiliados exigible frente a él. De ello se desprende que su garantía no puede quedar remitida sin más a los estatutos del partido ni al margen discrecional de sus órganos directivos.

A ello se añade que el propio TC integra los derechos de participación interna en el contenido del derecho de asociación del artículo 22 CE. Los artículos 6 y 22 deben interpretarse, a su juicio, «conjunta y sistemáticamente, sin separaciones artificiosas», de modo que el principio de organización y funcionamiento interno democrático forma parte del contenido del derecho de asociación cuando este opera sobre la variante asociativa de los partidos políticos (FJ 3.c). La dimensión participativa de la democracia interna no es, pues, una obligación legal sobrevenida desde fuera del estatuto constitucional de los partidos, sino un contenido propio del derecho fundamental del artículo 22 CE, con las consecuencias que ello implica en materia de garantías jurisdiccionales y de límites a la legislación de desarrollo.

La propia sentencia constata un problema estructural respecto de las leyes vigentes en aquel entonces y es que estas establecían «unas muy pocas reglas de organización y funcionamiento democrático» y reconocían «unos muy escuetos derechos de los afiliados» (FJ 3.b). Esta apreciación, formulada en 1995 con referencia a legislación preconstitucional, sorprendentemente no ha perdido vigencia: la LOPP de 2002 y su reforma de 2015 han ampliado el marco normativo sin superar sustancialmente ese déficit de concreción, como se verá en el apartado siguiente. La tensión entre el derecho de autoorganización del partido y los derechos de participación democrática de los afiliados sigue adoleciendo de una resolución legislativa efectiva, lo que reviste especial gravedad cuando esa tensión se refleja en la selección de candidatos electorales: un proceso que, a diferencia de la vida interna ordinaria del partido, no afecta solo a la relación entre el partido y sus miembros, sino que incide directamente sobre la conformación de la representación política y, por extensión, sobre la efectividad del derecho reconocido en el artículo 23 CE. Que el artículo 6 CE no imponga un mandato de celebración de primarias no significa, en definitiva, que el procedimiento de selección de candidatos sea un asunto privado ni que el legislador carezca de título habilitante para regularlo.

III. DERECHO DE ASOCIACIÓN, AUTOORGANIZACIÓN PARTIDISTA Y DEMOCRACIA INTERNA

En la STC 3/1981 (FJ 1), el TC confirmó que «un partido político es una forma particular de asociación». En coherencia, posteriormente el TC ha reiterado que el derecho de asociación «se proyecta sobre la totalidad del fenómeno asociativo en sus muchas manifestaciones y modalidades (SSTC 67/1985, 23/1987 y 56/1995)» (STC 5/1996, FJ 6). Sin embargo, los partidos no son considerados asociaciones ordinarias sino «asociaciones calificadas por la relevancia constitucional de sus funciones» (STC 10/1983), de lo que se deduce que «los requisitos constitucionales específicamente previstos respecto de los partidos políticos en preceptos de la Constitución situados fuera del artículo 22 —y en sus correspondientes concreciones legislativas—, integran también el contenido del derecho constitucional de asociación [...]» (STC 56/1995, FJ 3). De esta manera, cabría sostener que un partido político debe reunir en todo caso las siguientes características: «voluntariedad en la formación, [...] búsqueda de fines compartidos por parte de los afiliados y [...] creación de una organización que dote de estabilidad y permanencia» (Pérez-Moneo, 2012: 24).

En este punto, conviene abordar una segunda cuestión: ¿la decisión sobre la celebración de primarias constituye una expresión directa del derecho de autoorganización de los partidos —y por tanto blindado frente a cualquier injerencia de los poderes públicos— o cabría limitar este derecho como forma de garantizar el funcionamiento democrático de los mismos?

Bastida Freijedo (1992: 81) sostiene que el análisis de la naturaleza jurídica de los partidos —que en última instancia nos permitirá resolver la pregunta planteada— debe versar sobre sus funciones, conductas o actividades que desempeñan, en tanto ello constituye lo «jurídicamente relevante». En esta línea, es necesario constatar la evidente trascendencia pública de los procedimientos seguidos por los partidos para seleccionar a sus candidatos electorales; no de forma indirecta, como podría deducirse de cualquier otro aspecto relacionado con su organización interna, sino de una forma directa y con un impacto cualitativamente superior en la garantía del funcionamiento democrático del Estado. La selección de candidatos presenta, además, una relevancia cualitativamente distinta a la de los procesos internos de designación de cargos orgánicos, en la medida en que se proyecta hacia el exterior (Pérez-Moneo, 2012: 164), es decir, sobre la competencia electoral y el acceso a la representación política.

La importancia de la selección de candidatos trasciende de lo meramente formal. Estos procedimientos inciden de manera directa en la efectividad del principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, condicionando la composición de los órganos representativos: los partidos actúan en este punto como los principales *gatekeepers* del acceso a la representación política, de modo que las reglas internas con arreglo a las cuales seleccionan sus candida-

tos determinan en buena medida quién accede finalmente a las instituciones y quién queda excluido de ellas (Pastor Yuste, 2011: 47-48). Ello pone de manifiesto los efectos que tales procedimientos pueden tener sobre la realización efectiva de los principios de igualdad y pluralismo político.

Por tanto, resulta jurídicamente relevante la función de selección de candidatos llevada a cabo en el seno de los partidos y el examen de su adecuación al funcionamiento democrático exigido por el artículo 6 CE. Como ha quedado expuesto, los artículos 6 y 22 deben interpretarse conjunta y sistemáticamente, de modo que la exigencia de democracia interna integra el propio contenido del derecho de asociación cuando este opera sobre la variante asociativa de los partidos. De ello se desprende que la selección de candidatos, en cuanto procedimiento que incide directamente sobre la conformación de la representación política, no puede quedar al margen de esas exigencias ni ser tratada como un asunto puramente interno reservado a la discrecionalidad de los órganos directivos.

De manera implícita, el TC estableció una pauta para discernir entre el ámbito protegido por el derecho de asociación excluido del control administrativo y aquél condicionado por disposiciones legales y constitucionales: «El partido en su creación, en su organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados, fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuaciones y fines» (STC 85/1986, FJ 2). Discernir entre las funciones privadas de los partidos en tanto que entidades amparadas en el derecho de asociación y las funciones públicas derivadas de su condición de asociaciones políticas, resulta crucial para identificar el ámbito en el que el legislador puede operar para reforzar —o más bien, garantizar por primera vez— el cumplimiento real y efectivo del mandato constitucional de la democracia interna. Así, «“expresar el pluralismo político”, “concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular” y “ser instrumento fundamental de participación política” son funciones *públicas*, no simplemente privadas, que se concretan en diversas facultades que el ordenamiento jurídico, no los Estatutos de las asociaciones políticas, asignan a los partidos». Entre ellos, claro está, «presentar candidatos a las elecciones» (Bastida Freijedo, 1987: 210-211).

La STC 56/1995 (FJ 3) permite ordenar los contenidos del derecho de asociación en partidos en cuatro dimensiones: libertad de creación, derecho de no afiliación, libertad de autoorganización y derechos de participación democrática interna de los afiliados. La tensión entre estas dos últimas —la autoorganización y la participación democrática— resulta determinante a los efectos aquí analizados, pues delimita el espacio en el que puede intervenir el legislador sin vaciar la autonomía de los partidos. En particular, cuando la actividad en cuestión recae sobre funciones constitucionalmente relevantes, como la selección de candidatos, la exigencia de democracia interna deja de operar como un límite externo y pasa a integrar el propio contenido del

derecho. En este marco se insertan, aunque no con el alcance deseable, la Ley Orgánica de partidos políticos y la Ley Orgánica reguladora del derecho de asociación. A ellas debe añadirse la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que, aun sin regular directamente los procedimientos internos de selección, incide de forma decisiva en los mismos al ordenar la presentación de candidaturas y el acceso a la competición electoral.

IV. LAS INSUFICIENCIAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE EN MATERIA DE DEMOCRACIA INTERNA

4.1. La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP)

La LOPP dedica a este objetivo el capítulo II («De la organización y funcionamiento de los partidos políticos»). La ley, en su redacción original del año 2002, introdujo una modificación en el artículo 6 en el que se reconoce expresamente la posibilidad de limitar la libertad organizativa de los partidos a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico. En esta línea, la reforma de 2015 introdujo, entre otras, una modificación en el artículo 7.1 en la que se determinó que «la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos deberán ser democráticos, estableciendo, en todo caso, fórmulas de participación directa de los afiliados en los términos que recojan sus estatutos, especialmente en los procesos de elección del órgano superior de gobierno del partido».

Esta fórmula resulta insuficiente tanto en la determinación de su ámbito de eficacia (la elección del órgano superior de gobierno del partido) como en el contenido sustantivo de la obligación (formas de participación directa de los afiliados). Respecto de lo primero, la Ley asume una posición eminentemente formalista, pasando por alto que con frecuencia es el poder institucional el que determina el poder orgánico, siendo este segundo menos relevante desde el punto de vista del funcionamiento práctico del partido. Por tanto, desde «una concepción sustantiva de la democracia» (Pérez-Moneo, 2012: 125) podría resultar conveniente hacer extensivas las previsiones del artículo 7.1 a la elección de las candidaturas electorales en los niveles nacional y autonómico.

En segundo lugar, la excesiva vaguedad en la definición del tipo de participación de los afiliados a la que se refiere el citado artículo no garantiza un verdadero refuerzo del principio democrático. Sin ánimo de proponer una regulación exhaustiva que impidiera un cierto nivel de configuración por parte de los partidos conforme a sus particulares criterios organizativos, en línea con lo señalado en este punto por Giménez Gluck (2014: 223), lo cierto es que la Ley debería romper ese «clamoroso silencio» (Pérez-Moneo, 2012: 337) y precisar en mayor medida qué ha de entenderse por «participación

directa de los afiliados» y, sobre todo, no agotar tal exigencia en la remisión a los estatutos de los partidos. Así lo advertía ya Cascajo Castro (1992: 194), mucho antes de la incorporación de esta cláusula a la Ley de partidos: «no basta con establecer obligaciones de democracia interna, si después el cumplimiento de las mismas se confía a una normativa estatutaria, difícilmente justiciable, que hace de los partidos políticos un “santuario” desde el punto de vista del control judicial»².

4.2. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (LODA)

El derecho de asociación comprende la libertad de creación de asociaciones y la libertad de autoorganización y funcionamiento interno de las mismas. Respecto de lo primero, el control previo que puede llevar a cabo la Administración es meramente formal y en unos plazos y condiciones determinados (Cobrerros Mendazona, 1981: 211). Ahora bien, como ha señalado el Tribunal Constitucional, «el artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género —la asociación— dentro del que caben modalidades específicas» (STC 67/1985, FJ 3), lo que permite la existencia de regímenes jurídicos diferenciados en función de la naturaleza y funciones de cada tipo asociativo. Por tanto, la LODA será únicamente de aplicación subsidiaria en el caso de los partidos políticos.

El régimen jurídico de las asociaciones expresa una tensión entre la libertad de autoorganización (art. 2 LODA) y la exigencia de una organización y funcionamiento democráticos (art. 11 LODA), exigencia meramente legal, al no venir prevista expresamente en la Constitución. Nos encontramos, por tanto, ante una formulación que, pese a hacerse extensiva al conjunto de las asociaciones —lo que resulta discutible si se atiende a la específica posición constitucional de los partidos en el art. 6 CE—, adolece de la misma vaguedad y generalidad ya señaladas. Ello otorga al legislador un amplio margen de libertad de configuración, pero también abre un problema de delimitación material de ese margen, en la medida en que la imposición generalizada de una organización y funcionamiento democráticos ha sido cuestionada

² En el Derecho comparado europeo, el *Decreto-legge* italiano 149/2013, de 28 de diciembre, convertido con modificaciones en la *Legge 21 febbraio 2014, n. 13*, sobre abolición de la financiación pública directa y democratización de los partidos, exige en su artículo 3.2.1) que el estatuto de los partidos que deseen acceder a los beneficios previstos en la norma indique expresamente las modalidades de selección de candidaturas para las elecciones al Parlamento nacional, al Parlamento Europeo, a los consejos regionales y a los consejos municipales, así como para los cargos de alcalde y presidente de región. Esta exigencia de transparencia estatutaria, aunque no regula las condiciones materiales del proceso, contrasta con el silencio absoluto del legislador español sobre esta materia.

por su eventual impacto sobre el *nucleus essentialis* del derecho de asociación en su dimensión de libertad de organización y funcionamiento interno. En consecuencia, si bien la libertad de autoorganización no tiene carácter absoluto, lo cierto es que la extensión indiscriminada de exigencias propias de las asociaciones cualificadas —singularmente, las partidistas— al conjunto del fenómeno asociativo diluye su singularidad constitucional derivada del artículo 6 CE (Barreiro Carballal, 2008: 61–63). En esta línea, Presno Linera (2018: 513) sostiene que resulta contrario al libre desarrollo personal «la imposición de una organización y funcionamiento democráticos y, más todavía, la exigencia de respeto al pluralismo». Todo ello como consecuencia de la doctrina recogida por la STC 173/1998.

Al igual que hiciera la LOPP, la LODA lleva a cabo una remisión al ámbito estatutario para la concreción de la organización interna (art. 7) y reconoce de forma genérica los derechos de participación de los asociados (art. 21), sin establecer exigencias sustantivas que permitan garantizar su efectividad. De este modo, el requisito de funcionamiento democrático queda formulado en términos tan abiertos que su eficacia depende en gran medida de su desarrollo interno por cada asociación; en otras palabras, la garantía del funcionamiento democrático se desplaza desde la ley a los estatutos, debilitando su efectividad y dificultando su control jurisdiccional.

El Tribunal Constitucional ha precisado que, si bien la actividad de las asociaciones no constituye un ámbito inmune al control judicial, este debe ejercerse con pleno respeto al derecho de autoorganización, de modo que «el control judicial [...] no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar [...] la conducta del socio, sino en comprobar si existió una base razonable para que los órganos de la asociación tomaran la correspondiente decisión» (STC 218/1988, FJ 1). En este contexto, el régimen general del derecho de asociación no proporciona criterios suficientes para asegurar que dicha exigencia se garantice de forma real sobre procedimientos cruciales desde el punto de vista democrático —singularmente en el caso de los partidos—, como la selección de candidatos electorales, persistiendo así un déficit de concreción normativa que exige una intervención legislativa más específica orientada al cumplimiento efectivo de las exigencias del artículo 6 CE.

La STC 218/1988 aborda un supuesto de expulsión de un socio de una cooperativa, por lo que su *ratio decidendi* se circunscribe al control judicial de las sanciones adoptadas por los órganos asociativos. No obstante, la revisión judicial que el Tribunal lleva a cabo —comprobar si existió una base razonable para la decisión, sin sustituir el criterio de los órganos internos— recurre a un principio de alcance general, aplicable a cualquier decisión asociativa que afecte a los derechos de los miembros. Ahora bien, su traslado al ámbito de los partidos políticos exige, con todo, una cautela adicional: dado que estos ocupan una posición constitucional singular derivada del artículo 6 CE, el margen que se le otorgue hacia sus decisiones orgánicas no puede ser equivalente al de una asociación común, siendo precisamente

esa singularidad la que permite una intervención legislativa más intensa que proporcione al juez un parámetro suficiente para el control de sus procedimientos internos.

El TC ha constatado expresamente este déficit al señalar que la ley establece «unas muy parcas reglas de organización y funcionamiento democrático» y reconocer «unos muy escuetos derechos de los afiliados» (STC 226/2016, FJ 6), lo que repercute inevitablemente en la debilidad del control jurisdiccional sobre los procedimientos internos de los partidos, incluida la selección de candidatos electorales.

4.3. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)

La LOREG regula en los artículos 44 a 48 el procedimiento de presentación y proclamación de candidaturas. El artículo 44 delimita los sujetos legitimados para presentarlas —partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores— y establece las condiciones bajo las cuales pueden concurrir a un proceso electoral. El artículo 44 bis, introducido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, impone la composición paritaria de las candidaturas, exigiendo que las listas integren personas de uno y otro sexo en alternancia³. El artículo 46 precisa el contenido formal del escrito de presentación: denominación, siglas y símbolo de la fuerza política, nombre y apellidos de los candidatos, declaración de aceptación y documentos acreditativos de elegibilidad. Los artículos 47 y 48 regulan, respectivamente, el procedimiento de publicación, subsanación y proclamación, y las condiciones bajo las cuales puede modificarse una candidatura una vez presentada.

El control que las Juntas Electorales ejercen sobre estos requisitos es estrictamente formal. Su función se limita a comprobar que la candidatura cumple con las exigencias previstas en los preceptos citados: que la presenta quien está legitimado para ello, que los candidatos son elegibles, que la lista respeta la composición paritaria y que el escrito reúne los elementos formales exigidos. Más allá de vigilar el cumplimiento de estos criterios, la Junta Electoral carece de atribuciones. En particular, y esto es lo que aquí interesa, no puede entrar a examinar el procedimiento interno por el que el partido configuró la candidatura que presenta. La Junta Electoral Central ha sido explícita al respecto: «la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, no atribuye competencia alguna a la Junta Electoral Central para revisar o anular acuerdos de los partidos políticos, ni para

³ El artículo 44 bis LOREG fue reformado recientemente a través de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres con el objetivo de introducir las llamadas «distas cremallera» en sustitución del modelo 40/60 por quintiles.

requerir a éstos para que adopten decisiones relativas a su organización y funcionamiento interno» (Acuerdos JEC 38/2013, de 12 de septiembre, y 48/2013, de 14 de noviembre).

Esta declaración de incompetencia, formulada ante una demanda por falta de democracia interna, no es una anomalía sino la consecuencia lógica del silencio de la LOREG sobre el procedimiento previo de selección de candidatos. La ley regula con detalle el momento de la presentación formal, pero guarda silencio absoluto sobre el procedimiento por el cual los partidos las elaboran. No existe precepto alguno que exija que la designación de candidatos haya seguido un procedimiento mínimamente democrático, ni cauce específico que permita a los afiliados impugnar esa designación antes de que la candidatura sea proclamada. La vía jurisdiccional ordinaria existe para impugnar decisiones internas contrarias a los estatutos, pero su eficacia en este ámbito es muy limitada: el control judicial de las decisiones adoptadas por los órganos internos de los partidos es de escasa intensidad, como ha quedado expuesto, y la brevedad de los plazos electorales hace materialmente inviable obtener tutela efectiva antes de la proclamación de candidaturas, aun cuando se solicitasen medidas cautelares. Ese silencio revela que el legislador ha optado por dejar en manos de los propios partidos el momento que mayor incidencia tiene sobre la conformación de la representación política; una opción difícilmente justificable desde el punto de vista constitucional, pues, como ha señalado Chueca Rodríguez (2011: 41), la diferenciación entre actividad electoral y actividad política ordinaria resulta imposible desde el punto de vista analítico, de modo que no cabe disociar el momento de la presentación formal de candidaturas del procedimiento interno que le precede. Si ambos forman parte de un mismo proceso materialmente unitario, no hay razón constitucional que justifique que el legislador haya otorgado garantías al primero y las haya negado al segundo.

V. HACIA UNA REGULACIÓN DE LAS PRIMARIAS EN LA LOREG: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La viabilidad constitucional de una regulación legal de las primarias en la LOREG encuentra su fundamento más sólido en la doctrina sentada por la STC 12/2008, de 29 de enero, sobre la paridad en las listas electorales. En aquella ocasión, el TC determinó la constitucionalidad del artículo 44 bis LOREG a partir de una distinción que resulta directamente trasladable al problema aquí analizado: la diferencia entre la libertad asociativa interna de los partidos y su actuación electoral externa. La presentación de candidaturas no es una manifestación de la autonomía organizativa del partido en cuanto asociación, sino una atribución que el ordenamiento jurídico confiere a los partidos debido a la función constitucional que desempeñan. De ello se deduce que el legislador puede condicionar el ejercicio de esa atribución «en atención a otros

valores y bienes constitucionales protegidos» sin que ello vulnere la libertad de autoorganización, porque «esa normativa no versa sobre ninguna faceta de la vida interna ordinaria de los partidos políticos» (FJ 5).

La incorporación de las primarias como un procedimiento exigible por la LOREG para concurrir a las elecciones, por el mismo argumento, no supondría una intromisión del legislador en la vida interna del partido, sino una regulación de las condiciones de acceso a la representación pública. El TC lo precisa con claridad: son «su condición de instrumento para la participación política y de medio de expresión del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» las que «cualifican su condición asociativa como partidos y los diferencian netamente de las demás asociaciones», y «es perfectamente legítimo que el legislador defina los términos del ejercicio de esas funciones y cometidos» para que «la participación para la que son instrumento» sea «siempre el resultado del ejercicio de la libertad y de la igualdad reales y efectivas de los individuos» (FJ 5). En este sentido, abordar la regulación de los procedimientos de selección de candidatos en la LOREG permitiría atender, como mínimo, las exigencias primera y tercera que, siguiendo a Chueca Rodríguez (2011: 21-22) determinan el funcionamiento del sistema electoral: «producir representación-representatividad, lograr mayorías de gobierno y aportar legitimidad al sistema político» valiéndonos para ello de todo el potencial que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación nos ofrecen para diseñar modelos de selección democrática de candidatos que se ajusten a las necesidades concretas del contexto español para el reforzamiento del vínculo entre representantes y representados (Barrat i Esteve y Pérez-Moneo, 2019). Por tanto, en coherencia con esta consideración externa del procedimiento de selección de candidatos y de acuerdo con el planteamiento de Pajares Montolío (2016: 157), nos inclinamos por una regulación de las primarias en la LOREG.

Aceptada la viabilidad constitucional de una regulación legal de las primarias, cabe preguntarse si el legislador debe limitarse a habilitar o incentivar su celebración, dejando a los partidos un margen de decisión sobre su implementación, o si puede imponerlas como condición de acceso al proceso electoral. La respuesta depende, en buena medida, de si los propios partidos encuentran incentivos suficientes para democratizar por sí mismos sus procedimientos de selección en ausencia de una obligación legal; y la evidencia disponible sugiere que no.

Entre los argumentos a favor de este desarrollo legislativo destaca el propuesto por Blanco Valdés (2016: 28), por el cual se debe partir de la base de que «los partidos compiten peor cuando tienen que asumir la pesada carga del funcionamiento democrático». Por su parte, Sánchez Herrera (2006: 530) afirma que «está bastante contrastado que la eficacia y la rapidez en la toma partidaria de decisiones exige la concentración del poder en manos de la dirección». Dichas afirmaciones conllevan la consideración implícita de que el electorado no recompensa el funcionamiento democrático de los partidos,

sino que asiste como un convidado de piedra al proceso por el cual estos seleccionan a los candidatos que posteriormente ocuparán los escaños en los diferentes parlamentos. Si asumimos que no existe una ventaja competitiva en la convocatoria de unas primarias, las primarias se convierten en un peaje desaconsejable. Existe, por tanto, un conflicto entre la exigencia de funcionamiento democrático y lo que resulta eficaz a los objetivos del partido (Duverger, 1957: 164), conflicto que Michels denominó *ley de hierro de la oligarquía*: toda organización tiende inevitablemente hacia formas de gobierno oligárquico con independencia de sus postulados democráticos de partida (2021: 56 y ss.). A este respecto, caben tres consideraciones.

La primera es que podría ser que esta hipótesis no siempre se cumpliera y que un electorado particularmente insatisfecho con el desempeño de los partidos tuviera en cuenta el factor del funcionamiento democrático a la hora de emitir su voto en las elecciones. De ser así, cabría hablar de un rendimiento electoral directo por la puesta en marcha de un sistema de primarias. Sin embargo, no parece que la realidad de los datos apunte en esta dirección. De los siete presidentes del Gobierno que ha habido en España desde la restauración de la democracia, tan solo en un caso el candidato fue elegido previamente en un proceso de primarias⁴. En el caso de los presidentes autonómicos, únicamente el 9,24 % fueron elegidos por primarias⁵. Por el contrario, son muchos los casos en los que partidos que no obtuvieron el respaldo mayoritario del electorado, habían seleccionado a sus candidatos a través de algún procedimiento electoral interno. Por tanto, —y en esto coincidimos con el sentido de las palabras de Blanco Valdés— la posibilidad de que la decisión de celebrar primarias encuentre una recompensa electoral por sí misma resulta poco probable, salvo en situaciones excepcionales.

En segundo lugar, cabe la posibilidad más realista de que el electorado no se sienta particularmente interpelado por la forma en la que un partido elige a sus candidatos, desapareciendo así la mencionada ventaja competitiva. En ese caso, se podría incentivar positivamente la celebración de primarias a través, por ejemplo, de formas de financiación pública, visibilidad de los candidatos en los medios de comunicación o cualesquiera otras destinadas a condicionar la decisión última del partido. Esta posibilidad, aparentemente menos conflictiva frente a la autonomía organizativa de los partidos, entraña al menos dos problemas no menores: por un lado, el incremento del gasto público y el efecto que ello puede tener en un contexto de acusada crisis de legitimidad de los parti-

⁴ Pedro Sánchez Pérez-Castejón en 2017.

⁵ Se han documentado 11 casos de candidatos que lograron ser presidentes tras superar algún tipo de proceso electoral interno competitivo, de un total de 119 presidentes autonómicos: Ximo Puig (PSPV-PSOE, 2014), Francina Armengol (PSIB-PSOE, 2014), María Chivite (PSN-PSOE, 2014), Ángel Víctor Torres (PSOE Canarias, 2017), Emiliano García-Page (PSOE Castilla-La Mancha, 2017), Guillermo Fernández Vara (PSOE Extremadura, 2017), Javier Lambán (PSOE Aragón, 2017), Adrián Barbón (FSA-PSOE, 2017), Alfonso Fernández Mañueco (PPCyL, 2017), María José Sáenz de Buruaga (PP Cantabria, 2017) y Carlos Mazón (PPCV, 2021).

dos; y por otro, la mayor recompensa que seguiría suponiendo para los grupos dirigentes de los partidos el mantenimiento de un sistema de selección basado en la cooptación y en el control férreo de las candidaturas. De nuevo, parece improbable que, teniendo el derecho de eludir este trámite, las direcciones de los partidos opten por abrir el proceso a la participación con carácter general e independientemente de cualquier cálculo interno. Todo dependería de un análisis de oportunidad política.

En tercer y último lugar, estaríamos ante el escenario que parte de la premisa de que la celebración de primarias es un inconveniente insoslayable. En este contexto, la ausencia de incentivos internos suficientes para la democratización de los procedimientos de selección reforzaría la insuficiencia de un modelo basado en la autorregulación o en incentivos. Si la lógica organizativa de los partidos no garantiza por sí misma la apertura de estos procesos, la cuestión se desplaza necesariamente al plano normativo, lo que exige determinar en qué medida y con qué alcance puede el legislador imponer estándares mínimos que aseguren la adecuación de la selección de candidatos electorales al mandato del artículo 6 CE. La lógica del argumento es tan elemental como la que ha llevado al legislador a imponer exigencias a los partidos en materia de transparencia o financiación. Es evidente que tales requisitos menoscaban la autoorganización y en puridad suponen una intromisión del Estado en el funcionamiento de este tipo de asociaciones, pero ello se justifica por su afectación a un bien jurídico cuya protección no puede realizarse efectivamente a través de otras vías.

La necesidad de «desprivatizar los partidos» (Gómez Yáñez y Navarro Martínez, 2018), es decir, de legislar sobre aquellos aspectos de la vida interna de los partidos que tienen un reflejo inmediato sobre el funcionamiento del Estado es, en este sentido, una consecuencia de la maduración de nuestro sistema democrático. Los poderes extraordinarios de los que han venido gozando los partidos y, particularmente, sus direcciones suponen hoy un coste injustificado que colisiona con una versión moderna y actualizada de la participación política, ensanchando la crisis de legitimidad que arrastran y alimentando esa «aprensión restrictiva de las instituciones de la democracia indirecta» (Rosanvallon, 2021: 320) que impregna el discurso antipolítico de nuestro tiempo.

VI. ELEMENTOS ORIENTADORES DE UNA POSIBLE REGULACIÓN DE *LEGE FERENDA* DE LAS PRIMARIAS

La realidad actual pone de manifiesto que las eventuales reformas legislativas del régimen jurídico de los partidos, aun requiriendo introducir mecanismos que garanticen un *minimum* democrático para el procedimiento de selección de candidatos, no se agoten en la exigencia formal de primarias. La realidad demuestra que la incorporación de estos mecanismos a la vida interna de un número creciente de partidos no ha supuesto, por sí sola, un reforzamiento efectivo de

la democracia interna, sino que, en determinados casos, ha operado en sentido inverso. En este contexto, más allá de las estrategias basadas en la imposición de obligaciones legales o en el establecimiento de incentivos —como la vinculación de la financiación pública al desarrollo de primarias (Giménez Gluck, 2014: 212 y ss.)—, la cuestión central reside en garantizar que, cuando estos procedimientos se adopten, cumplan efectivamente su función. De lo contrario, existe el riesgo de que se conviertan en mecanismos de legitimación aparente que encubran dinámicas de control vertical por parte de los órganos dirigentes y reproduzcan, bajo una forma formalmente democrática, prácticas de selección cerradas o de carácter oligárquico. Así se deduce de la pregunta formulada por Villaplana Jiménez: «¿la introducción de las primarias produce resultados más democráticos en la práctica? o ¿tan solo es una forma de modernización, de puesta al día del partido, frente al público?» (Villaplana Jiménez, 2023: 242).

La experiencia nos dice que allí donde las primarias se han implantado sin garantías claras, los aparatos partidistas han encontrado fórmulas para condicionar su resultado, neutralizando así su potencial democratizador. En el caso de Podemos, por ejemplo, las primarias para las elecciones generales de 2015 arrojaron que apenas el 4,6 % de los candidatos seleccionados no coincidían con la lista apoyada por el líder del partido, lo que evidencia cómo el voto en bloque puede convertir un proceso formalmente abierto en una mera ratificación de decisiones previamente adoptadas por la dirección (Mikola, 2017: 44–45). Por tanto, no solo sería necesario garantizar una «apariencia democrática» (Duverger, 1957: 164), sino garantizar que los procedimientos de selección sean acordes en lo sustantivo al mandato constitucional del funcionamiento democrático.

Ahora bien, esa exigencia de adecuación material al mandato constitucional exige una mayor concreción, pues bajo la categoría de primarias se agrupan modelos diversos que producen efectos distintos sobre el proceso de selección de candidatos. Esta heterogeneidad hace necesario identificar los elementos esenciales que debe reunir un procedimiento de primarias para considerarse compatible con el mandato de organización y funcionamiento democráticos del artículo 6 CE, sin prejuzgar la concreta configuración que cada partido pueda adoptar en ejercicio de su autonomía.

6.1. Ámbito de exigibilidad de las primarias: condiciones de activación del procedimiento

Se propone configurar las primarias como un procedimiento obligatorio para la selección de candidatos a las Cortes Generales, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los municipios sujetos al régimen de gran población previsto en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Esta obligatoriedad quedaría condicionada a la manifestación de un cierto nivel de pluralidad interna mínimamente acreditada, esto es, a la concurrencia de más de una precandi-

datura que hubiera superado el umbral de avales legalmente establecido. El funcionamiento seguiría un esquema similar al previsto en el artículo 44 bis LOREG respecto de la paridad: convendría que la regulación contemplara un umbral máximo de avales exigibles, que los partidos podrían reducir en sus estatutos para favorecer la participación, pero nunca elevar. Como ha señalado Giménez Gluck, «un aspecto básico para evitar que los partidos pudieran burlar la democratización que supone este nuevo sistema sería la vinculación de la candidatura a primarias con la obtención de un número de avales entre los propios afiliados, eludiendo que los candidatos a concurrir en el proceso interno los decidieran los órganos directivos de los partidos» (2014: 224). En esta misma línea, el Tribunal Supremo ha precisado que los requisitos de acceso a los procesos electorales internos «no pueden suponer un obstáculo desproporcionado para aquellos candidatos que no se encuentren respaldados por quienes en cada momento ostentan el control del aparato del partido» (STS 5566/2023, de 19 de diciembre, FJ 3).

Dada la variabilidad de partidos en cuanto a magnitudes, sería deseable que la ley estableciera una proporción de avales en relación con el número de afiliados declarados. Cabe señalar que el espíritu de la norma sería el de garantizar un estándar democrático mínimo y que este se correspondería con un modelo de primarias cerradas, sin perjuicio de que los partidos, en el ejercicio de su autonomía organizativa, pudieran optar por un modelo semiabierto o abierto. Para estos casos, la ley podría contemplar un umbral de firmas calculado sobre el censo electoral de la circunscripción.

En cuanto al calendario, caben dos opciones constitucionalmente viables desde la premisa que su convocatoria y control descansen en la Administración (Tudela Aranda, 2025: 259): la simultaneidad estricta —todos los partidos que concurren a unos mismos comicios celebran sus primarias el mismo día, tal y como sucede en el modelo argentino de Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), regulado en la Ley 26.571, de 2 de diciembre de 2009, eliminando el desgaste asimétrico entre quienes las convocan y quienes no— o la fijación de un período de celebración previo a la convocatoria oficial, más flexible, pero de menor efecto neutralizado. En cualquier caso, la regulación exige atribuir a las Juntas Electorales competencias específicas de control articuladas en dos planos: un control formal previo sobre el cumplimiento de los requisitos legales de convocatoria y un control posterior sobre las impugnaciones presentadas por los participantes —incluida la exclusión irregular de precandidaturas—, resuelto con arreglo a plazos breves que garanticen la tutela efectiva sin interferir en el calendario electoral. En este sentido, resultaría conveniente reforzar la atribución de competencias a las Juntas Electorales Autonómicas como forma de garantizar la mayor coherencia del proceso, la unificación de los criterios de las Juntas Electorales provinciales a través de la aplicación de las normas del Derecho electoral autonómico y la reducción de la dependencia respecto de la Junta Electoral Central (Presno Linera, 2017: 96-97).

6.2. Igualdad competitiva entre candidaturas

La obligatoriedad formal de las primarias no asegura por sí sola la competencia real si no va acompañada de condiciones materiales que garanticen la igualdad de armas entre las distintas candidaturas. De lo contrario, un procedimiento desprovisto de tales exigencias puede convertirse en una mera ratificación de la candidatura del aparato si los mecanismos de votación favorecen el voto en bloque (listas cerradas, listas plancha, coeficientes correctores, etc.) o si las condiciones de acceso benefician sistemáticamente a quienes controlan la organización. Las elecciones indirectas a través de delegados son el ejemplo más claro de este riesgo, pues permiten al aparato condicionar el resultado antes de que los afiliados se pronuncien. Por eso, como ha advertido Pérez-Moneo, «el resultado del procedimiento establecido ha de ser un proceso competitivo, que permita escoger porque promueva una variedad de alternativas» (2012: 222-225).

A tal efecto, la regulación debería establecer al menos cuatro tipos de garantías materiales: a) límites de gasto y obligación del partido de distribuir equitativamente entre todas las candidaturas que hayan superado el umbral de avales los recursos propios que destine al proceso; b) límites a la contratación privada de publicidad en medios audiovisuales y distribución igualitaria de los espacios publicitarios en emisoras de radiodifusión entre todas las candidaturas; c) garantía del voto directo y secreto de los afiliados con derecho a participar en el proceso, que es la condición *sine qua non* de cualquier procedimiento competitivo⁶; y d) obligación de los órganos de dirección del partido de abstenerse utilizar los recursos organizativos ni los canales institucionales del partido en beneficio de ninguna candidatura concreta, garantizando que el acceso a unos y otros sea igualitario para todas las candidaturas.

Con mayor o menor intensidad, la necesidad de garantías materiales no es ajena a la práctica de los propios partidos españoles. El Reglamento Federal de Primarias del PSOE establece en sus artículos 27, 37 y 39 la igualdad de acceso a recursos durante la recogida de avales, la puesta a disposición de todos los candidatos proclamados de medios y canales del partido en condiciones igualitarias —espacio físico, página web oficial, comunicaciones por correo electrónico a todos los electores del censo— y la prohibición de campañas de imagen o publicidad pagadas. El Reglamento de Congresos del Partido Popular dispone en su artículo 16.3 que durante el periodo de campaña la Comisión Organizadora «garantizará a todos los candidatos la igualdad de oportunidades, asegurará la neutralidad de la organización

⁶ Queda abierta, como cuestión de mayor complejidad que excede el objeto de este trabajo, la posibilidad de establecer una financiación pública específica para los procesos de primarias, cuya distribución debería responder en todo caso a criterios de igualdad entre candidaturas; en este punto, los modelos argentino y mexicano ofrecen referentes comparados de interés.

del Partido y velará por la transparencia de todo el proceso». Por su parte, la normativa interna de Podemos establece un criterio de distribución proporcional de los recursos entre candidaturas en función del número de avales obtenidos por cada una, con fiscalización a cargo de los equipos de Finanzas y Transparencia territoriales. El hecho de que estas garantías hayan sido recogidas *motu proprio* en la normativa interna de algunos de los principales partidos españoles acredita la existencia de una cierta sensibilidad compartida que, pese a las carencias del modelo autorregulatorio, permitiría iniciar el debate sobre la necesidad de garantizar legalmente que la igualdad competitiva entre las candidaturas a un proceso de primarias no puede quedar al albor de voluntad del partido sino que constituye un signo indisoluble de su funcionamiento democrático. Ello refuerza el argumento de que su traslado a la LOREG no constituiría una intromisión desproporcionada en la autonomía organizativa de los partidos.

6.3. Participación efectiva y no discriminatoria

La competencia real entre candidaturas presupone que todos los afiliados con derecho a voto puedan ejercerlo en condiciones de igualdad efectiva, sin perjuicio de que el partido decidiera ampliar el derecho de participación más allá de sus afiliados. Ello resultaría coherente con la previsión del artículo 8.2 LOPP que reconoce a los estatutos de los partidos la posibilidad de contemplar diferentes modalidades de afiliación siempre que se garantice la igualdad de derechos y deberes dentro de cada una de ellas. De esta exigencia se derivan dos cuestiones de interés: por un lado, la configuración del censo y, por otro, las condiciones de ejercicio del voto.

En cuanto a la primera, sería recomendable que la ley estableciera un estatuto mínimo de afiliado con derecho a participar en las primarias que los partidos pudieran ampliar estatutariamente pero nunca restringir. La proliferación de nuevas categorías (inscrito, militante, simpatizante, etc.) introduce confusión en los procesos selectivos internos, lo que puede ser utilizado para reducir el derecho de participación de manera encubierta. Como ha recordado el Tribunal Constitucional, «los afiliados son titulares y pueden ejercer en el interior del partido los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos, derechos estos últimos irrenunciables» (STC 226/2016, FJ 6), lo que impide que los partidos condicionen el ejercicio del derecho de participación interna a requisitos que operen como mecanismos de exclusión encubierta. A tal efecto, la regulación debería prohibir que normas de rango inferior al estatuto —reglamentos internos, acuerdos de órganos ejecutivos o desarrollos normativos posteriores— introduzcan condiciones adicionales de admisión o de mantenimiento de la condición de afiliado con derecho a voto no previstas en el propio estatuto conforme a la posibilidad que abre el artículo 8.2 LOPP, dado que tales condiciones pueden

otorgar a los órganos directivos un poder discrecional de configuración del censo que resulta incompatible con el funcionamiento democrático constitucionalmente exigido⁷. En particular, deberían someterse a un juicio de proporcionalidad los requisitos de antigüedad en la afiliación y de pago de cuotas cuando operen como condiciones de participación en las primarias, por su potencial uso como medidas excluyentes de afiliados contrarios a la candidatura del aparato.

En cuanto a las condiciones de ejercicio del voto, la ley debería garantizar la accesibilidad del proceso mediante la habilitación de un número suficiente de mesas electorales y la previsión de modalidades alternativas de votación. En este punto se plantea el debate sobre el voto telemático, que algunos partidos españoles han utilizado en sus procesos internos y que ofrece ventajas evidentes en términos de participación. Sin embargo, su introducción plantea problemas técnicos y jurídicos de considerable entidad, en particular en lo relativo a la trazabilidad del voto —que puede comprometer el secreto del sufragio— y a la seguridad del sistema frente a injerencias externas o el control por parte de los órganos directivos. Estas dificultades aconsejan que la ley no imponga el voto telemático como modalidad obligatoria, sino que lo admita como opción complementaria sujeta a estándares técnicos mínimos que garanticen simultáneamente la autenticidad del voto y su carácter secreto. El desarrollo reglamentario, en este sentido, podría resultar conveniente dada la evolución constante que experimentan las nuevas tecnologías.

6.4. Límites al control del aparato y vinculación del resultado

Los elementos anteriores carecerían de eficacia práctica si la regulación no estableciera límites explícitos a la capacidad de los órganos directivos del partido para condicionar el desarrollo y el resultado del proceso. Convendría que la regulación contemplara un marco de garantías procedimentales que limite esa capacidad, evitando que las primarias se conviertan en un mero mecanismo de ratificación de decisiones previamente adoptadas (Blanco Valdés, 2015: 276). En consecuencia, deberían reconocerse derechos básicos de las candidaturas, como el acceso al censo de electores en condiciones compatibles con la protección de datos, y establecerse reglas que impidan la manipulación del calendario —por ejemplo, mediante la convocatoria conjunta por ámbitos electorales— o de las circunscripciones. Dentro de estos

⁷ Un ejemplo reciente de esta práctica se produjo en Más Madrid, cuyo Reglamento de Participación aprobado en 2024 introdujo obligaciones de participación activa —asistencia mínima a actividades, colaboración en actos del partido, participación en elaboración de documentos— como condición para mantener la condición de militante con plenos derechos, sin que tales obligaciones estuvieran previstas en los estatutos del partido sino únicamente en un desarrollo reglamentario posterior, lo que fue objeto de amplia controversia interna por su potencial uso como mecanismo de exclusión discrecional de afiliados.

límites, debería preservarse un margen suficiente de autonomía organizativa que permita a cada partido definir aspectos como la fórmula electoral aplicable, siempre que no se desvirtúe el carácter competitivo y democrático del procedimiento.

Convendría que la regulación incluyera el carácter vinculante del resultado de las primarias, de modo que el partido quede obligado a presentar como candidato a quien haya resultado ganador del proceso. Sin esta garantía, todos los límites anteriores quedarían vaciados de contenido, en la medida en que el aparato podría simplemente ignorar un resultado adverso invocando razones de oportunidad política difícilmente controlables jurídicamente. Debe señalarse, no obstante, que el incumplimiento formal del mandato de las primarias es poco habitual en España por los evidentes efectos políticos que podría acarrear tal decisión. Por lo general, los partidos tienden más a diseñar el proceso para que el resultado sea el deseado.

Las causas de inelegibilidad sobrevenida —condena penal firme, fallecimiento, incapacidad o renuncia voluntaria— no constituyen propiamente excepciones a la vinculación del resultado sino causas de invalidez jurídica que operan con independencia de la voluntad del partido. La cuestión verdaderamente compleja es la de las situaciones que, sin generar inelegibilidad formal, pueden justificar que el partido revise el resultado: una imputación penal grave, un escándalo reputacional de entidad o cualquier otra circunstancia que comprometa seriamente la viabilidad del candidato. La regulación podría prever un cauce tasado para estos supuestos, lo que tendría un efecto positivo adicional, es decir, proporcionaría un marco normativo a decisiones políticamente difíciles que hoy los partidos evitan tomar, en ocasiones, por temor a su efecto político que pudiera producir el descabezamiento de la candidatura. El diseño preciso de ese cauce —qué circunstancias lo activan, qué órgano decide y con qué mayoría— es una cuestión de considerable complejidad que excede el objeto de este trabajo pero que el legislador debería abordar al objeto de reforzar la seguridad jurídica.

En el plano de la revisión del resultado, la regulación debería establecer la incompetencia de los órganos directivos del partido para dejar sin efecto el resultado de las primarias. Este límite es especialmente relevante desde la perspectiva del derecho comparado europeo. Así, el artículo 21.4 de la *Bundeswahlgesetz* alemana permite a la dirección del partido impugnar la decisión de la asamblea de designación de candidatos y exigir la repetición de la votación, siendo únicamente final la decisión adoptada en segunda votación, lo que introduce un elemento de control vertical que debilita significativamente la garantía democrática del procedimiento y que el modelo español debería evitar expresamente. Por el contrario, el modelo noruego, vigente hasta 2002, optó por la solución opuesta y más razonable desde el punto de vista del respeto al mandato democrático de los afiliados: los dirigentes nacionales no tenían reconocida ninguna capacidad de veto sobre las decisiones de la convención de selección (Pérez-Moneo, 2012: 182-183).

6.5. Control externo del proceso

Finalmente, resulta crucial definir el sistema por el cual se llevaría a cabo el control externo del cumplimiento de todas las medidas descritas, es decir, el conjunto de procedimientos que permiten a los afiliados impugnar las posibles irregularidades y obtener una tutela efectiva antes de la celebración de las elecciones. Como ha señalado Pérez-Moneo, en ausencia de tales garantías «los principios inferidos y la regulación estatutaria serán meramente retóricos, continuando la actividad de selección a disposición de la directiva de los partidos» (2012: 311). La doctrina ha apuntado hacia dos vías posibles: la jurisdicción civil ordinaria —a través del artículo 8.2.d) LOPP y el artículo 40 LODA— y la ampliación del recurso contencioso-electoral del artículo 49 LOREG, propuesta esta última que Vírgala Foruria ha defendido expresamente al sostener que la modificación de dicho precepto debería permitir examinar la conformidad de la decisión del partido en la elaboración de candidaturas, reconociendo legitimación a los afiliados irregularmente excluidos (2015: 278).

Sin embargo, ambas vías resultan insuficientes en el contexto de unas primarias legalmente exigibles. En la práctica, la jurisdicción civil ordinaria es incompatible con los plazos electorales; la vía contencioso-electoral, aunque más ágil, se encuentra con el obstáculo de que la JEC carece actualmente de competencias para revisar el procedimiento interno de selección de candidatos, como ha quedado expuesto. Además, la propuesta de Vírgala, aunque apunta en la dirección correcta, se limita a los casos de exclusión irregular de afiliados de las candidaturas, sin abarcar el control del procedimiento de primarias en su conjunto.

Si las primarias se regulan en la LOREG como condición legal para la válida presentación de candidaturas cuando concurra el presupuesto de activación previsto en la ley —la pluralidad interna suficiente y acreditada—, lo coherente es atribuir expresamente a la JEC competencias específicas de control sobre su celebración (Garrido López, 2017: 344; Tudela Aranda, 2025: 259). Por ello, se propone atribuir a la JEC una competencia administrativa previa a la presentación de candidaturas que permita llevar a cabo la supervisión de los procedimientos de selección de candidatos por parte de los partidos que deseen concurrir al proceso electoral correspondiente. Este modelo aprovecharía la celeridad y especialización del órgano electoral y evitaría la lentitud estructural de la jurisdicción civil.

Las competencias de la JEC podrían estructurarse en dos fases. En primer lugar, un control previo sobre el cumplimiento de los requisitos legales de convocatoria, análogo al que ya ejerce sobre la presentación de candidaturas conforme a los artículos 44 a 48 LOREG, y, en segundo lugar, un control posterior sobre las impugnaciones presentadas por los participantes —incluida la exclusión irregular de precandidaturas—, resuelto con arreglo a plazos breves que garanticen la tutela efectiva sin interferir en el calendario electoral; todo ello sin perjuicio de la posterior impugnación jurisdiccional de las resoluciones

de la JEC mediante el recurso contencioso–electoral (arts. 109 y ss. LOREG), de tramitación preferente y urgente, adaptado a los plazos propios exigidos por la Ley en esta fase previa del proceso electoral. Esta solución resultaría coherente con la función garantista del recurso contencioso–electoral, concebido como cauce de control judicial de la regularidad del proceso electoral, aunque exigiría una ampliación expresa de su objeto para abarcar actos previos a la presentación formal de candidaturas cuando estos hubieran sido configurados por la LOREG como presupuesto de validez de aquellas.

El alcance de este control debería quedar expresamente delimitado en la reforma de la LOREG circunscribiéndolo al cumplimiento de los requisitos procedimentales legalmente establecidos, sin extenderse a otras decisiones adoptadas por los órganos internos del partido en el ejercicio de su autonomía organizativa. Esta delimitación es esencial para preservar el equilibrio entre la garantía democrática del proceso y el derecho de autoorganización de los partidos que la STC 56/1995 reconoce como parte del contenido esencial del derecho de asociación.

VII. CONCLUSIONES

La selección de candidatos electorales mediante primarias se ha convertido en una exigencia democrática ineludible, probablemente la única forma de democratización interna de los partidos realizable actualmente con carácter general en nuestro sistema político. La articulación entre los artículos 6, 22 y 23 CE, tal y como ha sido interpretada por el TC, impone a los partidos una estructura y funcionamiento democráticos que no pueden agotarse en la mera proclamación de principios sin ninguna aplicación práctica, sino que requieren mecanismos concretos que garanticen la participación efectiva de los afiliados en las decisiones que mayor incidencia tienen sobre la conformación de la representación política. La selección de candidatos electorales es, por definición, la más relevante de esas decisiones pese a que la legislación vigente haya adoptado una perspectiva formalista que limita la participación de los afiliados a la elección de los órganos directivos. Así, tanto la LOPP como la LODA como la LOREG confían a los estatutos de los partidos la articulación de la democracia interna —en lo que hemos denominado una estrategia de autorregulación—, lo que en la práctica equivale a dejar el cumplimiento del mandato democrático en manos de las instituciones que tienen mayor interés en eludirlo. La consecuencia es un déficit normativo que el propio TC ha constatado y que la legislación posterior no ha subsanado de forma efectiva.

Sin embargo, como se ha señalado, el problema ya no reside únicamente en la ausencia de una obligación legal de celebrar primarias —circunstancia que proponemos exigir al menos en aquellos casos que exista una pluralidad manifiesta— sino en garantizar que, cuando se celebren, constituyan un verdadero avance democrático y no una mera ratificación de decisiones previamen-

te adoptadas por los grupos dirigentes. Sin las garantías debidas, las primarias pueden operar como simples instrumentos de legitimación aparente, como una suerte de trampantojos jurídicos más funcionales para los aparatos que para los afiliados. El riesgo no es meramente hipotético, pues allí donde los partidos han implantado primarias sin las garantías adecuadas, los órganos directivos han encontrado fórmulas para neutralizar su potencial democratizador, ya sea diseñando el proceso de modo que el resultado sea previsible, ya sea configurando el censo de forma restrictiva, ya sea privando a las candidaturas alternativas de las condiciones materiales necesarias para competir en igualdad.

La reforma de la LOREG se presenta como una medida necesaria para el establecimiento de unos parámetros democráticos mínimos para la selección de candidatos electorales. La STC 12/2008 proporciona el fundamento constitucional para esa intervención, pues la presentación de candidaturas no es una manifestación de la autonomía organizativa interna del partido, sino el ejercicio de una función que el ordenamiento atribuye a los partidos debido a su papel constitucional y que puede por tanto ser condicionada por el legislador. Esa regulación debería comprender como mínimo las condiciones de activación del procedimiento, las garantías de igualdad competitiva entre candidaturas, el estatuto mínimo del afiliado con derecho a participar, los límites al control del aparato y la vinculación del resultado, así como un sistema de control externo atribuido a la JEC que dote de eficacia real al conjunto del sistema. Sin este último elemento, todos los demás corren el riesgo de quedar en mero papel mojado.

La regulación que aquí se propone no pretende suprimir la autonomía organizativa de los partidos, sino garantizar su compatibilidad con el mandato constitucional de democracia interna. Los partidos no pueden quedar al margen del proceso democratizador que ha experimentado el Estado constitucional, pues si las instituciones públicas están sometidas a exigencias crecientes de transparencia, participación y rendición de cuentas, no hay razón constitucional que justifique que las organizaciones que articulan el acceso a esas instituciones queden inmunes a esas mismas exigencias en el momento más determinante de su actuación. A partir de esa base mínima, los partidos serían libres de configurar sus procesos como estimaran más conveniente.

VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- Barrat i Esteve, J. y Pérez-Moneo, M. (Eds.) (2019). *La digitalización de los partidos políticos y el uso del voto electrónico*. Thomson-Reuters Aranzadi.
- Barreiro Carballal, L. (2008). Democracia interna y derecho de asociación. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, (12), 57–68.
- Bastida Freijedo, F. (1987). Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (21), 199–228.

- Bastida Freijedo, F. (1992). La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos. En *Derecho de partidos* (pp. 68–92). Espasa.
- Biglino Campos, P. (2017). Crisis de la representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad. *Revista de Derecho Político*, (100), 481–511.
- Blanco Valdés, R. L. (1998). Cargos públicos, partidos, sociedad: la «revolución» de las primarias. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, (6), 145–176.
- Blanco Valdés, R. L. (2015). ¿Quién teme a las elecciones primarias de partido? En *Interiores del príncipe moderno: la democracia en los partidos políticos, entre la necesidad y la dificultad* (pp. 259–278).
- Blanco Valdés, R. L. (2016). Profesionalización de los partidos, selección inversa de sus élites y desafección política. En *La reforma del Estado de partidos* (pp. 19–36).
- Bonfiglio, G., Blanco Valdés, R. L. y Maestri, G. (2024). *Los partidos políticos. Teoría y ordenación constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carrasco Valladolid, A. (2026). Regulación de elecciones primarias y derecho de participación de los miembros de los partidos políticos. *Revista de Derecho Político*, (125), 289–314.
- Cascajo Castro, J. L. (1992). Controles sobre los partidos políticos. En *Derecho de partidos* (pp. 171–200). Espasa.
- Chueca Rodríguez, R. (2011). Cambios, reformas y adaptaciones. En E. Pajares Montolío (Coord.), *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (pp. 17–66). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cobrerros Mendazona, E. (1981). El derecho a asociarse en partidos políticos y su protección por el Tribunal Constitucional. *Revista Vasca de Administración Pública*, (1), 209–217.
- De Otto Pardo, I. (1985). *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández-Miranda Campoamor, C. y Fernández-Miranda Campoamor, A. (2003). *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Colex.
- García-Pelayo, M. (1986). *El Estado de partidos*. Alianza Editorial.
- Garrido López, C. y Sáenz Royo, E. (2016). *La reforma del Estado de partidos*. Marcial Pons.
- Garrido López, C. (2017). El dilema de la democracia en el interior de los partidos. *Teoría y realidad constitucional*, (40), 317–347.
- Giménez Gluck, D. (2014). El derecho de asociación de los partidos políticos y la regulación legal de las elecciones primarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (102), 211–227.
- Gómez Yáñez, J. A. y Navarro Martínez, J. (2018) *Desprivatizar los partidos*. Editorial Gedisa.

- Kelsen, H. (2009). *De la esencia y valor de la democracia*. KRK Ediciones.
- Martín Huertas, A. (2009). *El contenido esencial del derecho de asociación*. Congreso de los Diputados.
- Michels, R. (2021). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu.
- Mikola, B. (2017). Primarias en línea y democracia interna en los partidos: Los procesos de selección de candidatos en Podemos y el Movimiento 5 Estrellas. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, (24), 37–49.
- Pajares Montolío, E. (2016). «Selección de candidatos y mejora del sistema electoral: consideraciones sobre las elecciones primarias». En J. L. Cascajo Castro y A. Martín de la Vega (Coords.), *Participación, representación y democracia: XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España* (pp. 151-192). Tirant lo Blanch.
- Pastor Yuste, R. (2011). *Género, élites, políticas y representación parlamentaria en España*. Tirant lo Blanch.
- Pérez-Moneo, M. (2012). *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez-Moneo, M. (2017). «La participación ciudadana en la selección de candidatos electorales». En M. Pérez-Moneo y J. Vintró Castells (Coords.), *Participación política: representación y deliberación en las Comunidades Autónomas* (pp. 349-376). Congreso de los Diputados.
- Presno Linera, M. A. (2017). «Proceso electoral autonómico y participación ciudadana: propuesta de reforma vinculada a la campaña electoral». En M. Pérez-Moneo y J. Vintró Castells (Coords.), *Participación política: representación y deliberación en las Comunidades Autónomas* (pp. 85-114). Congreso de los Diputados.
- Presno Linera, M. A. (2018). Artículo 22. En P. Pérez Tresp y A. Saiz Arnaiz (Dirs.), *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978–2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra* (pp. 511–518). Tirant lo Blanch.
- Rosanvallon, P. (2021). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial.
- Sánchez Herrera, J. (2006). El artículo 6 de la Constitución Española: la democracia interna de los partidos políticos. En M. Álvarez de la Rosa y J. Hernández Bravo de Laguna (Coords.), *Estudios sobre la Constitución Española. Libro homenaje a Gumersindo Trujillo Fernández* (pp. 529–555). Marcial Pons.
- Sánchez Muñoz, Ó. (2015). La insuficiente reforma de la financiación de los partidos: la necesidad de un cambio de modelo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (104), 49–82.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial.
- Tudela Aranda, J. (2025). *En defensa del Estado de Derecho*. Marcial Pons.
- Villaplana Jiménez, F. R. (2023). Crisis competitiva y efecto contagio: la introducción de las primarias para la selección de líderes en España. *Revista de Estudios Políticos*, 200, 217–247.

Vírgala Foruria, E. (2015). La regulación jurídica de la democracia interna en los partidos políticos y sus problemas en España. *Teoría y Realidad Constitucional*, (35), 225–280.

IV

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA CASE LAW (ANALYSIS)



De homogeneidades y enmiendas transaccionales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 186/2025, de 2 de diciembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2121-2025*

On homogeneities and transactional amendments.
Commentary on the Constitutional Court
Ruling 186/2025, of December 2, 2025. Appeal of
Constitutionality no. 2121-2025**

Francisco Javier Ruiz Bursón

Letrado del Parlamento de Andalucía.

Profesor colaborador honorario

Universidad CEU-Fernando III, CEU Universities

<https://orcid.org/0000-0002-1597-3820>

Fecha de recepción: 03/02/2026

Fecha de aceptación: 08/06/2026

Sumario: I. ANTECEDENTES.—II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.—III. CRÍTICA DE LA SENTENCIA.—3.1. Parámetro para el enjuiciamiento de las enmiendas transaccionales debatidas en Comisión.—3.2. Aplicación del parámetro al presente caso.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. ANTECEDENTES

El Gobierno presentó ante el Congreso de los Diputados el proyecto de ley por el que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud. La Mesa de la Cámara, en reunión del 11 de junio de 2024, acordó admitirlo, así como la remisión del mismo a la Comisión de Hacienda y Función Pública, con competencia legislativa ple-

* BOE núm. 8, de 9 de enero de 2026.

* BOE no. 8, of January 9, 2026.

na y por vía de urgencia, ordenando su publicación¹. Sin embargo, el Pleno del Congreso de 26 de septiembre de 2024 adoptó el acuerdo de avocar el debate y votación final del proyecto en cuestión.

Aunque en un principio la iniciativa se constreñía a la regulación de la figura tributaria reseñada en su título, durante la tramitación parlamentaria se incorporaron al texto legislativo dos figuras impositivas bajo la especie de nuevas disposiciones finales: el impuesto sobre líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, así como el impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras (IMIC). Este último, con una extensión de veinte puntos, procedía de la enmienda núm. 108 del Grupo parlamentario Socialista². El Grupo parlamentario Popular, mediante escrito presentado el 14 de noviembre de 2024, solicitó un informe jurídico, cuestionando que varias enmiendas, entre las que se encontraba la citada, incumplían el requisito de homogeneidad establecido por la jurisprudencia constitucional. Según consta en el acta de la sesión de 19 de noviembre del mismo año, la Mesa de la Comisión rechazó tal petición y el Presidente de la misma justificó la admisión de las enmiendas innovadoras *alegando la amplitud y heterogeneidad del texto, y la necesidad de aplicar con flexibilidad el principio de homogeneidad en materia tributaria*³.

Posteriormente, durante el curso de la sesión de la Comisión de Hacienda y Función Pública de 19 de noviembre de 2024, los grupos parlamentarios Socialista, Plurinacional Sumar y Juntos por Cataluña/Junts per Catalunya presentaron la enmienda transaccional número 4 sobre la base de la anteriormente mencionada. En aquella se añadía un nuevo apartado veintiuno a la Disposición final novena mediante la que se distribuía el rendimiento del impuesto entre las distintas comunidades autónomas de régimen común atendiendo a su PIB regional⁴. Tras ser rechazadas en Comisión tanto la enmienda de origen como la transaccionada⁵, y presentarse el escrito de mantenimiento de ambas por el Grupo Socialista⁶, el Pleno de la Cámara Baja aprobó dicha transaccional en el debate final, dos días más tarde, por 177 votos a favor y 174 en contra.

Durante su periplo en el Senado, el Pleno aprobó la enmienda número 58 que proponía enmendar el apartado veintiuno, entre otros extremos, para modificar el régimen de reparto.

¹ BOCG núm. 23-1, de 14 de junio de 2024, p. 1.

² BOCG núm. 23-7, de 7 de noviembre de 2024, pp. 167-172.

³ Fundamento Jurídico 3, letra a).

⁴ BOCG núm. 23-6, de 28 de noviembre de 2024, p. 120.

⁵ DSCD núm. 217, de 18 de noviembre de 2024, pp. 19-20. El resultado de la votación de la transaccional fue de 17 votos a favor, 17 en contra y 2 abstenciones, resolviéndose el empate mediante el cálculo del voto ponderado.

⁶ BOCG núm. 23-5, de 25 de noviembre de 2024, p. 122.

Finalmente, el Pleno del Congreso acabó rechazando la enmienda aprobada en la Cámara Baja, el 19 de diciembre de 2024, por 138 votos a favor y 111 en contra. El proyecto aprobado pasó a ser la Ley 7/2024, de 20 de diciembre, publicada en el BOE del día siguiente.

Una vez finalizado el procedimiento legislativo, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el citado apartado 21 de la Disposición final novena de la Ley 7/2024, mediante escrito registrado ante el Tribunal Constitucional el 21 de marzo de 2025. La impugnación se fundaba en dos razones, una de carácter material y otra procedimental. Desde la perspectiva de fondo, se alegaba la vulneración de los artículos 2, 31.2, 81, 138.1 y 156 de la CE, junto a otros de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y, en el ámbito del procedimiento legislativo, la lesión del artículo 23.2 de nuestra Carta Magna por *alteración sustancial del procedimiento legislativo y la falta de homogeneidad entre el contenido de la norma y la enmienda*⁷. En el presente trabajo, nos ceñiremos a este último motivo.

La letrada de Cortes Generales, en las alegaciones registradas el 7 de mayo de 2025, considera que en ningún caso puede contemplarse la falta de homogeneidad, atendiendo a la literalidad del Reglamento del Congreso de los Diputados y a la jurisprudencia constitucional, en tanto que la enmienda transaccional fue objeto de deliberación, votación y aprobación en el Pleno, sin que ningún grupo parlamentario la cuestionara o existiera restricciones para ello, y que la misma guarda conexión material directa con la disposición final en cuestión, ya que determina el destino de su recaudación⁸.

Por su parte, el Fiscal, en su escrito de 14 de mayo de 2025, entiende que no existe carencia de homogeneidad entre la enmienda y el texto de la iniciativa, dado que el impuesto al que se refiere la norma recurrida se encuentra profusamente citado en el preámbulo de la ley, guarda relación directa con la creación de un impuesto complementario para grupos multinacionales y grandes grupos nacionales y así resultaría de la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional recogida, entre otras, por las sentencias 209/2012 y 149/2023⁹.

Mediante providencia de 24 de noviembre de 2025 se fijó fecha para la deliberación y voto del fallo, lo cual tuvo lugar el 2 de diciembre de dicho año.

⁷ Antecedente 1, letra B, b).

⁸ Antecedente 5.

⁹ Antecedente 6, letra b). Conviene reseñar que ninguna de las sentencias citadas parecen aplicables al presente caso, en tanto que no tienen por objeto enmiendas transaccionales y hacen referencia a iniciativa legislativas de contenido heterogéneo.

II. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El estudio de la presente materia, en relación con la eventual vulneración del artículo 23 de la Constitución por la enmienda impugnada, se encuentra recogido en la letra b del Fundamento Jurídico Tercero.

El razonamiento del Tribunal se divide en dos partes netamente diferenciadas: la exposición de la doctrina constitucional previa en materia de homogeneidad de las enmiendas y su aplicación al supuesto concreto.

En un primer momento, se hace referencia a las sentencias 49/2023, de 10 de mayo, FJ 11 c), 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 3 a), y 119/2011, de 5 de julio, FF JJ 7 y 8, para exponer la regla general de que las enmiendas parciales, dada su subsidiariedad respecto del proyecto o la proposición de ley enmendada, no pueden alterar el objeto de la iniciativa y, por tanto, han de guardar una conexión mínima con el objeto del texto que pretenden modificar o, dicho en otras palabras, no pueden incurrir en la más absoluta desconexión respecto de aquel. Posteriormente, se expone la modulación de dicho criterio, con cita de la sentencia 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5, en el sentido de que no se incurre en inconstitucionalidad cuando exista la necesaria conexión entre la enmienda y el texto legal enmendado.

Entrando en el análisis específico de las transaccionales, la resolución invoca la sentencia 137/2025, de 26 de junio, FJ 12.5.2, para sostener que es suficiente, a los efectos del control de constitucionalidad, que la relación de conexión o afinidad material se dé entre una enmienda transaccional y la transaccionada. En consecuencia, la norma impugnada *guarda una conexión material directa con la enmienda que pretende modificar...*, en la medida en que regula el destino de la recaudación del nuevo tributo estatal que se crea en la misma disposición final, y es uno de los aspectos de su régimen jurídico. De ahí que la enmienda recurrida tenga una conexión mínima de homogeneidad respecto del texto sobre el que se formuló y no infrinja, según el Tribunal y de acuerdo con la mencionada doctrina constitucional, ni el principio democrático ni el artículo 23.2 de la vigente *Lex legum*.

III. CRÍTICA DE LA SENTENCIA

3.1. Parámetro para el enjuiciamiento de las enmiendas transaccionales debatidas en Comisión

A efectos de determinar el canon jurídico aplicable a las enmiendas de carácter transaccional, deben tenerse en cuenta dos elementos: el reglamento parlamentario y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Respecto al primero de ellos, la cuestión está regulada en el artículo 114.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD):

«Durante la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que presenten en este momento por escrito quienes formen parte de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales»¹⁰.

Dicho precepto contiene los requisitos que caracterizan a este tipo de enmiendas y las distinguen de las demás. Concretamente, las mismas tienen la peculiaridad sustantiva de implicar una transacción —de ahí su nombre— entre los distintos grupos parlamentarios, tendente a encontrar un texto que aúne consensos sobre una redacción que implique una aproximación entre el texto de la iniciativa legislativa y el de otra enmienda parcial a dicha redacción original¹¹. De ahí que también se las pudiera denominar enmiendas de compromiso o de acuerdo.

La transacción, cuya definición contractual se contiene en el artículo 1809 del Código civil, consiste en un pacto de voluntades en el que las partes, *dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa*, ponen fin a un litigio o conflicto. Dicho extremo constituye la esencia de la enmienda transaccional: alcanzar un compromiso entre varios actores parlamentarios para consensuar un texto que recoja una parte del proyecto o proposición de ley que se está tramitando y otra parte de la enmienda formulada a la misma. De ahí que el vocablo «aproximación», junto a la exigencia de acuerdo de varias partes, constituyan el núcleo de la definición de esta figura jurídica. Otro rasgo de tipo procedimental, aunque no de menor importancia, es que nos encontramos ante un subtipo de enmiendas parciales que, a diferencia de las ordinarias, se presentan a la Comisión fuera del plazo reglamentario de quince días desde la publicación de la iniciativa, establecido al efecto en el artículo 110.1 del citado reglamento.

En cuanto a la doctrina constitucional, la misma se ha manifestado, en repetidas ocasiones, sobre la exigencia de que las enmiendas parciales guarden una relación de homogeneidad con el texto enmendado.

Dicha relación se define como una conexión de sentido entre el texto de la enmienda formulada y la materia o el objeto propio del proyecto o proposición de ley en trámite. Ello se deriva de una serie de factores: la subsidiariedad de la enmienda respecto del documento original de la iniciativa, la lógica de la tramitación legislativa y una lectura conjunta de las normas constitucionales sobre el procedimiento legislativo. Esta afirmación se modu-

¹⁰ También se regula este tipo de enmiendas, en fase de presentación durante el debate final ante el Pleno, en el artículo 118.3 del RCD. Sin embargo, su análisis queda extramuros del objeto del recurso de inconstitucionalidad que estamos analizando.

¹¹ STC 137/2025, de 26 de junio, Fundamento Jurídico 12.5.2: *Estas enmiendas son un instrumento que permite aunar posiciones en el debate parlamentario, enriquecer el debate y lograr de este modo un consenso que facilite la formación de la voluntad legislativa.*

la por el Alto Tribunal en el sentido de que la misma debe interpretarse con flexibilidad, dejando un ámbito de discrecionalidad a la Cámara, de forma que sólo deba entenderse incumplido el presupuesto cuando se carezca de dicha conexión mínima de forma evidente y manifiesta¹².

Hasta ahora hemos expuesto la doctrina general acerca de la homogeneidad de las enmiendas parciales. Sin embargo, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con las de carácter transaccional han sido escasos y podemos reconducirlos a dos¹³.

La Sentencia 204/2011, de 15 de diciembre, tiene por objeto un recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. En esta resolución se afirma la constitucionalidad de sendas enmiendas transaccionales presentadas en el Senado, ya que las mismas no introducen una cuestión nueva al guardar la debida conexión con el objeto del proyecto de ley. Asimismo, admite expresamente que las transaccionales se formulen sobre la base de enmiendas con el mismo contenido, siempre que impliquen un *acuerdo entre estas y el texto legislativo*¹⁴.

En segundo lugar, citamos la Sentencia 137/2025, de 26 de junio, en relación con la tortuosa tramitación de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de Amnistía, donde, a los efectos que nos interesan, se afirma con rotundidad: *Estas enmiendas [transaccionales]... como cualquier enmienda, no pueden plantear cuestiones nuevas, pues han de guardar una conexión material con el texto enmendado*¹⁵.

En definitiva, de acuerdo con la normativa en vigor y la citada jurisprudencia, el canon de constitucionalidad de las enmiendas transaccionales estaría conformado por los siguientes elementos, que deben cumplirse de forma acumulativa:

- **Requisito de transacción:** Se requiere un acuerdo de aproximación entre el texto original del proyecto o proposición de ley y el propio de la enmienda «percha»¹⁶, presentada en plazo, la cual sirve de apoyo a la transacción (art. 114.3 del RCD).

¹² Por todas, SSTC 119/2011, de 5 de julio, FF JJ 6 y 7, 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 7, 59/2015, de 18 de marzo, FJ 5, 216/2015, de 22 de octubre, FJ 5, 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 6, y ATC 177/2022, de 19 de diciembre, FJ 6.

¹³ Si bien es cierto que la STC 216/2015, de 22 de octubre, contiene referencias indirectas a una enmienda transaccional, las mismas no son objeto de enjuiciamiento constitucional en su Fundamento Jurídico 6, letra b), que se limita al examen de la enmienda original.

¹⁴ Fundamento Jurídico 5.

¹⁵ Fundamento Jurídico 12.5.2, párrafo tercero.

¹⁶ Esta forma coloquial de denominar las enmiendas objeto de una transaccional procede del argot parlamentario, según nos informa García-Escudero Márquez, P. (2006), *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 282.

- **Requisito de homogeneidad:** Es necesario que exista una conexión de sentido entre la enmienda transaccional y el texto enmendado. Este último concepto, dada la definición de transacción y lo previsto en la norma reglamentaria, comprende tanto la iniciativa legislativa —así lo señala de forma expresa la Sentencia 204/2011 e implícitamente la 137/2025— como la enmienda transaccionada.

3.2. Aplicación del parámetro al presente caso

Primeramente, haremos uso del canon de homogeneidad distinguiendo entre las relaciones de la enmienda transaccional con el proyecto de ley y las de aquella con la enmienda «percha».

Respecto al texto original de la iniciativa, la conexión de sentido es inexistente. Hemos de tener en cuenta que la transaccional tiene por objeto la distribución del importe de la recaudación del IMIC entre las distintas Comunidades autónomas atendiendo a su Producto Interior Bruto, sin que en el proyecto se contenga mención alguna a dicha figura. Dicha conclusión está avalada por el examen de los siguientes elementos¹⁷:

- **Contenido y estructura del proyecto de ley:** El mismo se dedica exclusivamente a la regulación del régimen jurídico específico del Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, sin ninguna referencia a otro gravamen. En este sentido, el proyecto se limita a establecer los distintos elementos que lo configuran desde el punto de vista tributario —hecho imponible, base imponible, tipo de gravamen, cuota, etc.—. Asimismo, la única modificación que introduce en otro texto legal —Impuesto de Sociedades en la Disposición final única— se encuentra estrechamente relacionada con el mencionado Impuesto complementario¹⁸.
- **Nombre del proyecto de ley:** El mismo se intitula *Proyecto de Ley por la que se establece un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud*. Por el contrario, al final de la tramitación su rotulación habrá mutado en el kilométrico enunciado de *Proyecto de*

¹⁷ Algunos de estos criterios han sido tomados de Arce Janáriz, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, p. 162.

¹⁸ De ahí que la afirmación del Presidente de la Comisión de Hacienda y Función Pública, acerca de la heterogeneidad del texto legislativo, no sea más que una falacia argumental sin base jurídica alguna, razón por la cual hubiera sido procedente acceder a la solicitud de informe jurídico del Letrado acerca de la homogeneidad de la enmienda y así evitar la indefensión de los diputados disconformes.

Ley por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias. Ello pone de manifiesto la introducción de nuevos tributos que no guardan relación alguna con el inicialmente proyectado.

- Exposición de motivos: En el proyecto de ley se declara de forma meridianamente clara que la iniciativa obedece a dar cumplimiento a la transposición de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión¹⁹, la cual no guarda conexión alguna con el impuesto mencionado en la transaccional. A mayor abundamiento, en el preámbulo de la ley aprobada tampoco se incluye ningún elemento que relacione ambos tributos, más allá de la mera referencia a la regulación del IMIC en la Disposición final novena²⁰.
- Justificación de la enmienda: La enmienda 108 del Grupo parlamentario Socialista, que sirve de base a la transacción, declara literalmente que con la misma se crea un nuevo impuesto, sin que conste mención alguna de esta figura en la iniciativa legislativa de origen. Además, se añade en la motivación que el tributo incorporado obedece al cumplimiento de mandatos contenidos en otros textos normativos, como la Ley 38/2022, de 7 de diciembre y el Real Decreto-ley 8/2023 de 27 de diciembre, ajenos al proyecto de ley²¹.

En conclusión, la enmienda transaccional carece de conexión de sentido alguna con el contenido uniforme y compacto de una iniciativa legislativa que se constriñe, por mandato de una directiva europea, a la regulación concreta de un impuesto distinto al previsto en la enmienda transaccional²².

Por otro lado, la relación de homogeneidad de la enmienda transaccional con la original también puede ser dudosa, en tanto que la primera regula los aspectos técnico-jurídicos de un impuesto y el segundo una cuestión distinta,

¹⁹ BOCG núm. 23-1, de 14 de junio de 2024, pp. 5-7.

²⁰ Exposición de Motivos de la Ley 7/2024, apartado II, último párrafo.

²¹ BOCG núm. 23-7, de 7 de noviembre de 2024, pp. 171-172.

²² Como acertadamente señala Arce Janáriz, A. (1994), *cit.*, p. 165: *...resulta necesario que las enmiendas, aun siendo de totalidad, versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar... La materia entendida no como el sector del ordenamiento jurídico o de la realidad en el que se inscriba la regulación, sino como el objeto que dentro de ese sector sea regulado.*

cual es el reparto del importe de la recaudación por comunidades autónomas. Basta con examinar la normativa de las figuras impositivas más relevantes — Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido o Impuesto de Sociedades— para comprobar que en las mismas no se contiene referencia alguna a la distribución de su rendimiento entre entidades territoriales. Sin embargo, dada la amplitud con la que la doctrina constitucional considera el concepto de homogeneidad, sería defendible la conexión entre ambos textos al referirse al mismo tributo.

Nos resta por analizar si se cumple el requisito de transacción propiamente dicha entre la enmienda original y el proyecto de ley.

En parte ya hemos respondido a este interrogante. Si, como adelantamos, la enmienda transaccional no guarda conexión alguna con el texto de la iniciativa al no reflejarse en la misma referencia alguna al IMIC, resulta imposible la aproximación entre ambos documentos. Es más, en realidad se trata de una adición a la enmienda original, lo cual no guarda relación con las transaccionales sino con las *in voce* que introducen nuevas cuestiones en la tramitación y el debate del proyecto legislativo²³.

Por tanto, el juicio que emite el Tribunal Constitucional sobre la enmienda impugnada es, según los parámetros aplicables, incompleto y erróneo. Incompleto al no tener en cuenta el concepto de enmienda transaccional y erróneo porque sólo analiza la homogeneidad desde la perspectiva de la conexión de la transaccional con la enmienda originaria o «percha», pero no con el texto inicial del proyecto de ley. Este último extremo es de singular relevancia, en tanto que introduce una inquietante doctrina respecto de las enmiendas de tipo transaccional que desvirtúa su naturaleza, priva de sentido el plazo reglamentario para la presentación de enmiendas y puede favorecer el fraude de ley²⁴.

A lo anterior debemos añadir que la frase de la sentencia que sirve de fundamento para determinar la homogeneidad de la enmienda en cuestión —...igual que ocurre si esa conexión de afinidad material se da entre una enmienda transaccional y la enmienda transaccionada—, no responde a la literalidad del Fundamento Jurídico 12.5.2 de la Sentencia 137/2025, de 26 de junio, en la que se apoya, pues la misma sólo hace referencia a que dichas enmiendas *han de guardar conexión material, homogeneidad o afinidad material con el texto enmendado*. Y es que una cosa es el concepto de texto enmendado, que comprende tanto la enmienda original como el del proyecto de ley, y otra muy distinta que su significado se pretenda restringir arbitrariamente a la enmienda transaccionada con olvido del contenido de la iniciativa, del cual es subsidiario toda enmienda, obviando así el propio concepto de transacción.

²³ García-Escudero Márquez, P. (2006), *cit.*, p. 281.

²⁴ Contra el uso fraudulento de este tipo de enmiendas y sus indeseables consecuencias, ya se pronunciaron en su día Cano Bueso, J., y Terrón Montero, J., (1987) Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En AA.VV. *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, p. 707.

Por último, no cabe duda de que concurre una vulneración del procedimiento legislativo que atañe al *ius in officium* de los parlamentarios y a la formación de la voluntad del órgano colegiado. Tanto la enmienda transaccional como la número 108, en que se basa, han sustraído la regulación completa del IMIC de requisitos esenciales para su debate y tramitación parlamentaria: no han sido acompañadas de los antecedentes necesarios ni de informes preceptivos para proyectos de ley, se ha imposibilitado la presentación de enmiendas a la totalidad que hubieran originado un debate sobre la oportunidad, principios y finalidad de dicho gravamen y, por último, la presentación de la transaccional minutos antes de la celebración de la Comisión ha impedido que a la misma pudieran formularse otras enmiendas por el resto de grupos, al no incluirse en el texto original de la iniciativa²⁵. A ello debe añadirse que tales defectos fueron expresamente denunciados por varios portavoces²⁶, por lo que no cabe invocar una especie de convalidación por asentimiento silencioso²⁷.

Una vez alcanzada la anterior conclusión, no sería descabellado, atendiendo al carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, sostener la nulidad por conexión de toda la Disposición fina novena, dado que la falta de homogeneidad con el texto del proyecto de ley resulta igualmente aplicable al resto del precepto²⁸.

IV. CONCLUSIONES

- El origen de la controversia radica en el control de constitucionalidad de una enmienda transaccional que añade un nuevo apartado —consistente en la distribución autonómica del importe de la recaudación— a la disposición final introducida por la enmienda número 108 del Grupo parlamentario Socialista, la cual incorporaba la regulación del IMIC a un proyecto de ley cuyo objeto específico era crear un tributo distinto: el Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud.
- El Tribunal Constitucional mantiene que dicha enmienda transaccional no vulnera el artículo 23.2 CE, al guardar una conexión material directa de homogeneidad con el contenido de la enmienda original que se pretende modificar.

²⁵ Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2025), «Deterioro de la ley, Leyes defectuosas y decretos-leyes». En AA.VV. *Los ángulos muertos del Estado de Derecho*. Universidad San Pablo CEU - Lefebvre, p. 106.

²⁶ DS Congreso núm. 217, de 18 de noviembre de 2024, pp. 14 y 18.

²⁷ Criterio este último —harto discutible— que sigue la STC 108/1986, de 29 de julio, en su Fundamento Jurídico 4.

²⁸ Dicha facultad se encuentra expresamente regulada en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en su Título II, dedicado a la regulación de los procedimientos de inconstitucionalidad.

- Respecto a las enmiendas transaccionales, dada su naturaleza según el artículo 114.3 RCD y la jurisprudencia constitucional, debe utilizarse un parámetro que acredite el cumplimiento de los siguientes presupuestos: homogeneidad de la enmienda transaccional tanto con la original como con el texto del proyecto de ley, así como concurrencia de una aproximación entre la iniciativa legislativa y la enmienda transaccionada.
- De la aplicación de dicho canon al presente supuesto resulta que la enmienda impugnada es inconstitucional al no guardar conexión de sentido con el contenido del proyecto de ley y no implicar ninguna aproximación entre la iniciativa y la enmienda original, sino una simple adición a esta última.
- Resulta urgente una revisión de la doctrina mantenida en la presente sentencia, en tanto que su generalización daría lugar a una utilización abusiva de las enmiendas transaccionales para eludir fraudulentamente el plazo de presentación de las enmiendas, además de ignorar el carácter accesorio o subsidiario que tienen las mismas respecto de la iniciativa legislativa, vulnerando de este modo el *ius in officium* de los parlamentarios²⁹.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Arce Janáriz, A. (1994). El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, pp. 151-172.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2025). Deterioro de la ley, Leyes defectuosas y decretos-leyes. En AA.VV. *Los ángulos muertos del Estado de Derecho*. Universidad San Pablo CEU - Lefebvre, pp. 95-115.
- Cano Bueso, J., y Terrón Montero, J., (1987). Consideraciones sobre el procedimiento legislativo en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. En AA.VV. *Las Cortes Generales*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 695-714.
- García-Escudero Márquez, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, UNED, pp. 199-236.
- García-Escudero Márquez, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

²⁹ A mayor abundamiento, la admisión de estas enmiendas «intrusas», especialmente en una materia tan sensible como la tributaria, implica una flagrante vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Al respecto, *vid.* García-Escudero Márquez, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, UNED, pp. 205-210.



La inmunidad parlamentaria europea y la exigencia de imparcialidad objetiva en el procedimiento de suspensión: comentario a la STJUE de 5 de febrero de 2026, asunto C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo

Parliamentary immunity in the European Union and the requirement of objective impartiality in waiver proceedings: commentary on the CJEU judgment of 5 February 2026, case C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó and others v European Parliament

Fruela Río Santos

Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo.
<https://orcid.org/0000-0002-2928-070X>

Fecha de recepción: 24/04/2026

Fecha de aceptación: 10/06/2026

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. EL LITIGIO Y SU DIMENSIÓN JURÍDICA.—II. ANTECEDENTES PROCESALES Y CONTEXTO INSTITUCIONAL.—III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EUROPEA.—IV. LAS DECISIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 9 DE MARZO DE 2021.—V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL DE 5 DE JULIO DE 2023 (T-272/21).—VI. LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SZPUNAR DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 2025 (C-572/23 P).—VII. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 5 DE FEBRERO DE 2026: LA IMPARCIALIDAD OBJETIVA COMO PARÁMETRO DE VALIDEZ.—VIII. VALORACIÓN CRÍTICA Y PROYECCIONES.—IX. CONCLUSIONES.—X. DOCUMENTOS Y REFERENCIAS JURÍDICAS BÁSICAS.

RESUMEN

La sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 2026, dictada en el asunto C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo, anuló tanto la sentencia del Tribunal General de 5 de julio de 2023 como las tres decisiones del Parlamento Europeo de 9 de marzo

de 2021 que habían suspendido la inmunidad parlamentaria de los diputados europeos Carles Puigdemont i Casamajó, Antoni Com n i Oliveres y Clara Ponsatí Obiols. El pronunciamiento no resuelve el litigio por la vía del examen material de los suplicatorios ni por la del *fumus persecutionis*, sino que funda la anulación en un vicio procedimental: la designación del ponente encargado de instruir los expedientes en la Comisión de Asuntos Jurídicos era contraria a la exigencia de imparcialidad objetiva derivada del artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La sentencia desplaza así el centro del debate desde la caracterización política del conflicto subyacente hacia las condiciones jurídicas de adopción de la decisión parlamentaria, estableciendo que el procedimiento de suspensión de la inmunidad debe satisfacer las garantías generales de la buena administración, incluida la apariencia objetiva de neutralidad de quienes intervienen en su preparación.

PALABRAS CLAVE: *inmunidad parlamentaria europea, imparcialidad objetiva, buena administración, suplicatorio, Protocolo n.  7, Carta de los Derechos Fundamentales, artículo 41, Parlamento Europeo, fumus persecutionis, ponente.*

ABSTRACT

*The judgment of the Court of Justice of 5 February 2026 in Case C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó and Others v European Parliament, annulled both the judgment of the General Court of 5 July 2023 and the three decisions of the European Parliament of 9 March 2021 lifting the parliamentary immunity of MEPs Carles Puigdemont i Casamajó, Antoni Com n i Oliveres and Clara Ponsatí Obiols. The ruling does not resolve the case on the merits of the waiver requests or the *fumus persecutionis* issue, but grounds the annulment in a procedural defect: the designation of the rapporteur responsible for handling the waiver requests in the Committee on Legal Affairs was contrary to the requirement of objective impartiality derived from Article 41(1) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The judgment thus shifts the focus of the debate away from the political characterisation of the underlying conflict and towards the legal conditions for the adoption of parliamentary decisions, establishing that the procedure for waiving parliamentary immunity must satisfy the general guarantees of good administration, including the objective appearance of neutrality on the part of those involved in its preparation.*

KEYWORDS: *European parliamentary immunity, objective impartiality, good administration, waiver of immunity, Protocol No. 7, Charter of Fundamental Rights, Article 41, European Parliament, fumus persecutionis, rapporteur.*

I. EL LITIGIO Y SU DIMENSIÓN JURÍDICA

La sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 2026¹ no puede entenderse como la respuesta a un litigio aislado. Se inserta en una secuencia institucional y procesal perfectamente identificable, que arranca en los

¹ STJUE (Sala Tercera) de 5 de febrero de 2026, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo, C-572/23 P, ECLI:EU:C:2026:70. Comunicado de prensa n.  10/26, de 5 de febrero de 2026. En lo sucesivo se cita como «la sentencia» con indicación del apartado correspondiente.

suplicatorios remitidos al Parlamento Europeo por el presidente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo español en el marco de la causa especial n.º 3/20907/2017, y que ha conocido desde entonces una cadena de pronunciamientos judiciales en ambas instancias de la Unión que merece ser examinada en su conjunto.

El interés principal del asunto no reside, sin embargo, en esa historia procesal ni en la caracterización política del conflicto subyacente. Reside en el plano jurídico sobre el que el Tribunal de Justicia ha elegido resolver la controversia. Planteado inicialmente en términos de inmunidad parlamentaria —si el Parlamento Europeo podía válidamente suspender la que protegía a los diputados afectados—, el litigio ha terminado resuelto en torno a las exigencias de la buena administración. La suspensión de la inmunidad es anulada, pero no porque el Parlamento estuviera obligado a denegarla ni porque exista persecución política: es anulada porque el procedimiento a través del cual esa suspensión se adoptó era contrario a la exigencia de imparcialidad objetiva derivada del artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Esta delimitación del plano de análisis es lo que confiere a la sentencia una relevancia jurídica. Al afirmar que las decisiones parlamentarias sobre suspensión de inmunidad quedan sujetas a las garantías generales de la buena administración, el Tribunal sienta un principio que trasciende las circunstancias concretas del asunto Puigdemont y proyecta sobre la práctica futura del Parlamento una exigencia de imparcialidad objetiva que hasta ahora no había sido formulada con esa intensidad en este ámbito.

II. ANTECEDENTES PROCESALES Y CONTEXTO INSTITUCIONAL

Las tres decisiones del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 2021² tienen un origen procesal bien definido. Así, y tras la celebración del referéndum de autodeterminación de Cataluña el 1 de octubre de 2017, el Ministerio Fiscal, la Abogacía del Estado y VOX ejercieron la acusación contra varias personas, entre ellas Carles Puigdemont i Casamajó, entonces presidente de la Generalitat de Cataluña, y Antoni Comín i Oliveres y Clara Ponsatí Obiols, entonces consejeros del *Govern*. En marzo de 2018, el Tribunal Su-

² Decisión del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 2021 sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Carles Puigdemont i Casamajó, P9_TA(2021)0059; Decisión de 9 de marzo de 2021 sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Antoni Comín i Oliveres, P9_TA(2021)0060; Decisión de 9 de marzo de 2021 sobre el suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Clara Ponsatí Obiols, P9_TA(2021)0061. Disponibles en:

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0059_ES.html

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0060_ES.html

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0061_ES.html

premo procesó a los tres por presuntos delitos de rebelión y de malversación de caudales públicos, y fueron declarados en rebeldía con la consiguiente suspensión del curso de la causa hasta su localización.

La controversia adquirió una dimensión europea cuando los tres pasaron a ostentar la condición de miembros del Parlamento Europeo. En el caso de Puigdemont y Comín, el Parlamento tomó nota de su elección —a raíz de la sentencia *Junqueras Vies* de 19 de diciembre de 2019³— con efectos desde el 2 de julio de 2019, fecha de la primera sesión constitutiva del Parlamento tras las elecciones europeas de 26 de mayo de 2019. En el caso de Ponsatí, cuya elección derivaba de un acuerdo de la Junta Electoral Central de 23 de enero de 2020, la toma de conocimiento por el Parlamento se produjo el 10 de febrero de 2020 con efectos desde el 1 de febrero de ese año, una vez consumada la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. Esta precisión cronológica importa porque permite al Parlamento, y después al Tribunal, subrayar que los hechos investigados y las principales actuaciones procesales son anteriores a la adquisición del mandato europeo.

Los suplicatorios fueron recibidos por el Parlamento en enero y febrero de 2020 y tramitados conforme al Reglamento parlamentario entonces vigente, con intervención de la Comisión de Asuntos Jurídicos. Los informes correspondientes⁴ sirvieron de base a las tres decisiones de 9 de marzo de 2021, que acordaron suspender la inmunidad de los diputados al amparo del artículo 9, párrafo primero, letra b), del Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea.

La controversia se desplazó en ese momento al terreno jurisdiccional de la Unión. El Vicepresidente del Tribunal de Justicia suspendió cautelarmente la ejecución de las decisiones parlamentarias por auto de 24 de mayo de 2022⁵, aunque el Tribunal General desestimó después el recurso principal por sentencia de 5 de julio de 2023⁶. Tras el recurso de casación y las conclusiones del Abo-

³ STJUE de 19 de diciembre de 2019, *Junqueras Vies*, C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115. A raíz de esta sentencia, el Parlamento Europeo tomó nota de la elección de Puigdemont y Comín con efectos desde el 2 de julio de 2019, en sesión plenaria de 13 de enero de 2020.

⁴ Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea, anejo al TUE y al TFUE (DO C 202, de 7 de junio de 2016, p. 266). En lo sucesivo «Protocolo n.º 7». Los informes de la Comisión de Asuntos Jurídicos fueron el A9-0020/2021, A9-0021/2021 y A9-0022/2021. Disponibles en:

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0020_ES.html

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0021_ES.html

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0022_ES.html

⁵ Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 24 de mayo de 2022, *Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento y España*, C-629/21 P(R), ECLI:EU:C:2022:413. La suspensión cautelar había sido previamente denegada por el Tribunal General en auto de 30 de julio de 2021, T-272/21 R, EU:T:2021:497, y en auto de 26 de noviembre de 2021, T-272/21 RII, EU:T:2021:834.

⁶ STGE (Sala Sexta ampliada) de 5 de julio de 2023, *Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo*, T-272/21, ECLI:EU:T:2023:373. El comunicado de prensa n.º 114/23 del Tribunal General ofrece un resumen del pronunciamiento.

gado General Szpunar de 4 de septiembre de 2025⁷, la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de febrero de 2026 anuló tanto la sentencia del Tribunal General como las tres decisiones parlamentarias, al apreciar que la designación del ponente encargado de instruir los suplicatorios no había respetado la exigencia de imparcialidad derivada del artículo 41, apartado 1, de la Carta.

III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INMUNIDAD PARLAMENTARIA EUROPEA

El régimen de inmunidad parlamentaria europea descansa sobre dos ejes normativos que conviene distinguir con precisión antes de entrar en el análisis de la sentencia.

El primero corresponde al Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. Su artículo 8 recoge la dimensión material de la garantía —la inviolabilidad por opiniones y votos emitidos en el ejercicio de las funciones parlamentarias⁸— y su artículo 9 regula la dimensión procesal de la inmunidad, con una estructura dual: de un lado, la remisión a las inmunidades reconocidas en el propio territorio nacional al diputado como miembro del parlamento del Estado correspondiente; de otro, la protección frente a toda medida de detención y a las actuaciones judiciales en el territorio de cualquier otro Estado miembro⁹. Es sobre esta segunda vertiente sobre la que operarán las decisiones de 9 de marzo de 2021.

El segundo eje normativo es el Reglamento interno del Parlamento Europeo. Su artículo 2 afirma que los diputados ejercerán su mandato libremente y con independencia. Su artículo 5, apartado 2, precisa una fórmula que resultará capital en el razonamiento de la sentencia: la inmunidad parlamentaria no constituye un privilegio personal del diputado, sino una garantía de independencia del Parlamento en su conjunto y de sus diputados¹⁰. Esta

⁷ Conclusiones del Abogado General Szpunar, presentadas el 4 de septiembre de 2025, asunto C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo. En lo sucesivo «Conclusiones AG», con indicación del apartado.

⁸ Protocolo n.º 7, artículo 8: «Los miembros del Parlamento Europeo no podrán ser buscados, detenidos ni procesados por las opiniones o los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones». Esta inmunidad, denominada «inviolabilidad» en algunos ordenamientos constitucionales nacionales, tiene carácter absoluto y permanente dentro del ámbito de aplicación del artículo 8.

⁹ Protocolo n.º 7, artículo 9. La remisión parcial al Derecho nacional reproduce una característica estructural del sistema de inmunidades parlamentarias en el Derecho de la Unión, cuyo alcance varía en función del Estado miembro del que proviene el mandato. Véase igualmente el artículo 6, apartado 2, del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976 (DO L 278, de 8 de octubre de 1976, p. 5), en su versión consolidada.

¹⁰ Reglamento del Parlamento Europeo, versión en vigor el 18 de enero de 2021. Artículo 2 (libertad del mandato) y artículo 5, apartado 2 (inmunidad como garantía institucional y no como privilegio personal). Disponible en:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18_ES.pdf

caracterización desplaza la inmunidad de una lógica subjetiva o patrimonial hacia la protección objetiva del mandato representativo europeo, lo que tiene consecuencias procedimentales: si la inmunidad es una garantía institucional, su suspensión no puede tratarse como un acto puramente político al que sean ajenas las exigencias generales del Derecho de la Unión.

Desde la perspectiva procedimental, el artículo 9 del Reglamento regula el curso del procedimiento: comunicación al Pleno, remisión a la comisión competente, designación de ponente, elaboración de una propuesta motivada, posibilidad de recabar información y derecho del diputado interesado a ser oído. El mismo artículo 9, apartado 8, introduce un límite significativo: la comisión no se pronunciará en ningún caso sobre la culpabilidad o no culpabilidad del diputado¹¹. Sobre esta arquitectura normativa se asentó formalmente la actuación del Parlamento Europeo en marzo de 2021.

A ese entramado se superpone el artículo 41, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales, que reconoce el derecho de toda persona a que las instituciones de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable¹².

La sentencia de 5 de febrero de 2026 ha confirmado expresamente que este parámetro normativo rige en el procedimiento parlamentario de suspensión de la inmunidad: aunque el Parlamento disponga de un amplio margen para ordenar internamente ese procedimiento, sus decisiones no quedan al margen de las exigencias derivadas de la buena administración y, en particular, a la exigencia de imparcialidad objetiva. De ahí que el marco jurídico del asunto no se agote en los artículos 8 y 9 del Protocolo n.º 7, sino que incluya también las garantías generales del Derecho de la Unión que condicionan la validez del procedimiento.

IV. LAS DECISIONES DEL PARLAMENTO EUROPEO DE 9 DE MARZO DE 2021

Las tres decisiones muestran una estructura argumental sustancialmente coincidente. El Parlamento parte de un cuadro procesal común: los hechos se cometieron presuntamente en 2017, el auto de procesamiento se dictó el 21 de marzo de 2018, la instrucción se declaró concluida por auto de 9

¹¹ Reglamento del Parlamento Europeo, artículo 9, apartado 8: «La comisión se pronunciará a favor de mantener o suspender la inmunidad o los privilegios. La comisión no se pronunciará en ningún caso sobre la culpabilidad o no culpabilidad del diputado ni sobre la procedencia o improcedencia de perseguir penalmente las opiniones o actos que a aquel se atribuyan, incluso cuando, al examinar el replicatorio, llegue a conocer a fondo los hechos del caso».

¹² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 202, de 7 de junio de 2016, p. 389), artículo 41, apartado 1: «Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable».

de julio de 2018 y los afectados fueron declarados en rebeldía¹³. Sobre esa base, las decisiones insisten en un dato temporal que será estructural en todo el razonamiento posterior: el suplicatorio «se refiere a hechos y actuaciones judiciales anteriores a la adquisición de dicha condición» de miembro del Parlamento Europeo¹⁴. Esta premisa permite al Parlamento desvincular desde el inicio la apertura del proceso penal de la ulterior obtención del mandato europeo.

Las decisiones delimitan con precisión el papel institucional que el propio Parlamento se asigna en este tipo de procedimientos. Afirman de forma expresa que «no corresponde al Parlamento Europeo cuestionar los fundamentos de los sistemas jurídicos y judiciales nacionales», que «carece de potestad para evaluar o cuestionar la competencia de las autoridades judiciales nacionales que conocen de la causa penal en cuestión» y que tampoco le corresponde «interpretar las normas nacionales en materia de privilegios e inmunidades de los parlamentarios»¹⁵. A esta autolimitación externa se suma la interna derivada del artículo 9, apartado 8, del Reglamento: la Comisión de Asuntos Jurídicos «no se pronuncia en ningún caso sobre la culpabilidad o no culpabilidad del diputado ni sobre la procedencia o improcedencia de perseguir penalmente las opiniones o actos que a aquel se atribuyan»¹⁶. Las decisiones parlamentarias se presentan, por tanto, no como una toma de posición sobre el fondo de la causa penal española, sino como una resolución estrictamente encuadrada dentro de los límites de la competencia institucional del Parlamento.

El núcleo del razonamiento material se apoya en una secuencia precisa¹⁷. En primer lugar, los hechos imputados no se refieren a «opiniones o votos emitidos en el ejercicio de sus funciones» en el sentido del artículo 8 del Protocolo n.º 7¹⁸. En segundo lugar, la inmunidad parlamentaria no es «un privilegio personal del diputado, sino una garantía de independencia del Parlamento en su conjunto y de sus diputados»¹⁹. En tercer lugar, las acusaciones se vinculan a los cargos previos que cada uno de los afectados ostentaba en el *Govern*²⁰. A ello se añade que los interesados no eran los únicos procesados

¹³ Decisiones P9_TA(2021)0059, P9_TA(2021)0060 y P9_TA(2021)0061, considerandos B de las tres decisiones.

¹⁴ *Ibidem*, considerando D de las tres decisiones. Esa datación resulta estructural para el razonamiento sobre el *fumus persecutionis*: si los hechos y las actuaciones procesales principales son anteriores a la adquisición del mandato europeo, la conexión entre la causa penal y la eventual intención de perjudicar la actividad parlamentaria se vuelve más difícil de sostener.

¹⁵ *Ibidem*, considerandos G, H y N de las tres decisiones.

¹⁶ *Ibidem*, considerando Q de las tres decisiones, en remisión al artículo 9, apartado 8, del Reglamento del Parlamento Europeo.

¹⁷ *Ibidem*, considerandos J a W de las tres decisiones.

¹⁸ *Ibidem*, considerando J de las tres decisiones.

¹⁹ *Ibidem*, considerando R de las tres decisiones.

²⁰ *Ibidem*, considerando T de las tres decisiones. En el caso de Puigdemont, la vinculación se hace a «su anterior cargo de presidente de la Generalitat de Cataluña»; en el de Comín, a «su anterior cargo

en la misma causa y que, debido a que los hechos se remontaban a 2017 y la causa se había iniciado en 2018, no cabe afirmar que el procedimiento penal se iniciara con la intención de obstaculizar la futura actividad política de los afectados como miembros del Parlamento Europeo, pues entonces esa condición «no era sino una hipótesis de futuro»²¹.

Sobre esa base, el Parlamento cierra su razonamiento con una conclusión que reproduce literalmente en los tres textos: «en el presente caso, el Parlamento no tiene indicios de *fumus persecutionis*, esto es, de la existencia de elementos de hecho que apunten a que el procedimiento judicial responda a la intención de dañar la actividad política de un diputado y, por tanto, del Parlamento Europeo»²².

Por último, las decisiones precisan que la suspensión operaba únicamente sobre la vertiente de la inmunidad contemplada en el artículo 9, párrafo primero, letra b), del Protocolo n.º 7, esto es, la protección frente a medidas de detención y actuaciones judiciales en otros Estados miembros, al no haberse solicitado la suspensión de la inmunidad frente a actuaciones en territorio español²³.

V. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL DE 5 DE JULIO DE 2023 (T-272/21)

El Tribunal General desestimó el recurso de anulación interpuesto por Puigdemont, Comín y Ponsatí y confirmó la validez de la actuación del Parlamento Europeo²⁴. El análisis abarcó tres bloques principales: el alcance del control que correspondía al Parlamento al tramitar un suplicatorio, la apreciación del *fumus persecutionis* y las objeciones de imparcialidad.

En el primer bloque, el Tribunal General afirmó que «no corresponde al Parlamento apreciar la legalidad de los actos adoptados por las autoridades judiciales durante el proceso de que se trate» ni pronunciarse sobre la lega-

de consejero de Salud del Govern de Catalunya»; y en el de Ponsatí, a «su anterior cargo de consejera de Educación del Govern de Catalunya».

²¹ *Ibidem*, considerandos U y V de las tres decisiones.

²² *Ibidem*, considerando W de las tres decisiones. La fórmula utilizada es: «en el presente caso, el Parlamento no tiene indicios de *fumus persecutionis*, esto es, de la existencia de elementos de hecho que apunten a que el procedimiento judicial responda a la intención de dañar la actividad política de un diputado y, por tanto, del Parlamento Europeo».

²³ *Ibidem*, considerandos M y P de las tres decisiones. La distinción entre la letra a) y la letra b) del artículo 9, párrafo primero, del Protocolo n.º 7 es relevante: la letra a) regula la inmunidad en el propio territorio nacional del diputado (por remisión al Derecho nacional), mientras que la letra b) prevé la inmunidad frente a toda medida de detención y actuaciones judiciales en el territorio de cualquier otro Estado miembro. Las decisiones parlamentarias operan sobre esta segunda vertiente.

²⁴ STGE (Sala Sexta ampliada) de 5 de julio de 2023, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo, T-272/21, ECLI:EU:T:2023:373. El comunicado de prensa n.º 114/23 del Tribunal General ofrece un resumen del pronunciamiento.

lidad de las órdenes de detención nacionales y europeas²⁵. Con ello rechazó que el procedimiento parlamentario pudiera convertirse en una vía indirecta de control de la regularidad de la causa penal nacional.

En el segundo, el Tribunal concedió un margen amplio a la apreciación parlamentaria y declaró que los demandantes no habían demostrado que el Parlamento hubiera incurrido en error manifiesto al descartar la existencia del *fumus persecutionis*. Fueron determinantes la anterioridad de los hechos y del procesamiento respecto del mandato europeo, el alcance general de la causa penal y la ausencia de datos bastantes para concluir que el procedimiento tuviera por finalidad perjudicar la actividad política de los diputados²⁶.

El tercer bloque es el que resulta más relevante para entender la corrección del Tribunal de Justicia. El Tribunal General no consideró determinante que el ponente designado perteneciera al grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, pese a que también pertenecían a ese grupo los eurodiputados de VOX vinculados a la acusación popular en el proceso penal español. A su juicio, esa circunstancia no bastaba, por sí sola, para poner en duda la imparcialidad del ponente ni para invalidar los informes que sirvieron de base a las decisiones parlamentarias. Ese extremo, tratado como insuficiente para apreciar una irregularidad invalidante, será precisamente el punto sobre el que el Tribunal de Justicia formulará su corrección en casación.

VI. LAS CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SZPUNAR DE 4 DE SEPTIEMBRE DE 2025 (C-572/23 P)

Las conclusiones del Abogado General Szpunar²⁷ mantuvieron una posición sustancialmente favorable a la sentencia del Tribunal General y a las decisiones del Parlamento Europeo, aunque con un alcance diferente al que el Tribunal de Justicia adoptaría después. El Abogado General propuso, en primer lugar, apreciar la pérdida de interés en ejercitar la acción de Puigdemont y Ponsatí por haber expirado sus mandatos, mientras que Comín, elegido para la décima legislatura, conservaría dicho interés. El análisis de fondo quedó así centrado principalmente en el recurso de Comín, aunque la sentencia del Tribunal de Justicia no seguirá esa delimitación.

El criterio de control jurisdiccional propuesto por el Abogado General fue deliberadamente limitado: el examen judicial debía «limitarse a verificar

²⁵ STGE de 5 de julio de 2023, T-272/21, EU:T:2023:373, apartados 125 a 127, 183 a 186, 245 y 246.

²⁶ *Ibidem*, apartado 186. El margen de apreciación que el Tribunal General reconoció al Parlamento en materia de *fumus persecutionis* se apoyó en la jurisprudencia sobre el control limitado del error manifiesto de apreciación, siguiendo el criterio de los apartados 125 y 126 de la misma sentencia sobre el alcance del control judicial de los actos parlamentarios.

²⁷ Conclusiones del Abogado General Szpunar, presentadas el 4 de septiembre de 2025, asunto C-572/23 P, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo. En lo sucesivo «Conclusiones AG», con indicación del apartado.

el cumplimiento de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos considerados por la institución, la falta de error manifiesto en la apreciación de estos hechos o la inexistencia de desviación de poder»²⁸.

Desde ese punto de partida, el Abogado General abordó la cuestión de la imparcialidad con una premisa restrictiva: «no es posible aplicar a los diputados que participan en la tramitación de expedientes de inmunidad el mismo criterio de imparcialidad que el que rige para los órganos jurisdiccionales»²⁹. De ahí que «los conflictos de naturaleza estrictamente política» entre quienes intervienen en el procedimiento y los diputados afectados debieran considerarse «carentes de pertinencia para apreciar la imparcialidad objetiva»³⁰. Esta posición reducía notablemente la relevancia jurídica de la pertenencia del ponente al mismo grupo político que los eurodiputados de VOX vinculados a la acusación popular.

El tratamiento del *fumus persecutionis* siguió una línea deferente con la apreciación del Parlamento³¹, y la claridad de las decisiones parlamentarias sobre el alcance territorial de la suspensión fue igualmente valorada de forma favorable³². Las conclusiones quedaban, en definitiva, alineadas con el Tribunal General y con el Parlamento Europeo. Precisamente por eso resulta especialmente relevante subrayar el contraste posterior: el Tribunal de Justicia se apartará de esa propuesta en el punto determinante de la imparcialidad objetiva del ponente, con una claridad que convierte la discrepancia entre la posición del Abogado General y la del Tribunal en uno de los rasgos más llamativos del pronunciamiento.

VII. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 5 DE FEBRERO DE 2026: LA IMPARCIALIDAD OBJETIVA COMO PARÁMETRO DE VALIDEZ

El Tribunal de Justicia desplaza el centro del litigio desde la apreciación material de los suplicatorios hacia las condiciones jurídicas en que el Parlamento Europeo adoptó sus decisiones. La sentencia no reabre el examen

²⁸ Conclusiones AG, apartado 45. El criterio de control propuesto se apoya en la verificación del cumplimiento de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos, la falta de error manifiesto en su apreciación y la inexistencia de desviación de poder. Es un criterio deferente con la apreciación parlamentaria, comparable al aplicado en materia de actos de naturaleza política de las instituciones.

²⁹ Conclusiones AG, apartado 53.

³⁰ Conclusiones AG, apartado 54. La distinción entre conflictos de naturaleza «estrictamente política» y circunstancias relevantes para la imparcialidad objetiva es el nudo de la discrepancia entre el Abogado General y el Tribunal de Justicia. El Abogado General excluía los primeros del ámbito de valoración de la imparcialidad; el Tribunal, en cambio, consideró que precisamente la afiliación política del ponente al mismo grupo que los promotores de la acción penal constituía una circunstancia objetivamente significativa.

³¹ Conclusiones AG, apartados 69 a 78.

³² Conclusiones AG, apartados 101 a 106.

del proceso penal seguido en España ni sustituye la valoración parlamentaria sobre el *fumus persecutionis*. El control se sitúa en otro plano: la forma en que la institución preparó su decisión. El vicio apreciado no afecta al resultado político de la votación plenaria, sino a la fase de formación de la voluntad parlamentaria a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos.

El Tribunal recuerda que las inmunidades reconocidas a los miembros del Parlamento Europeo «tienen por objeto garantizar la independencia de dicha institución»³³. Y establece que, aun cuando el Parlamento dispone de un amplio margen de apreciación para determinar las normas aplicables al procedimiento de suspensión de la inmunidad, ese margen debe ejercerse respetando el derecho a una buena administración³⁴. Añade que el ejercicio del mandato parlamentario constituye «el principal atributo de la condición de miembro del Parlamento», de modo que una decisión de suspensión de inmunidad puede afectar directamente al desempeño efectivo de ese mandato³⁵. Esta caracterización es la que justifica someter el procedimiento de suspensión a las garantías de la Carta: si la decisión afecta a un atributo fundamental del mandato representativo, no puede adoptarse mediante un procedimiento que genere dudas objetivamente justificadas sobre la neutralidad de quienes lo preparan.

La pieza central del razonamiento es la designación del ponente. El Tribunal toma en consideración que el propio Parlamento había establecido una regla según la cual el ponente no debía pertenecer al mismo grupo político que el diputado cuya inmunidad se examina, precisamente porque las eventuales afinidades entre ambos podían suscitar dudas legítimas sobre su imparcialidad³⁶. Desde esa lógica entiende que, en este asunto, la misma exigencia debía proyectarse sobre un ponente perteneciente al grupo político europeo —los Conservadores y Reformistas Europeos— en el que se integraban diputados del partido que había promovido la acusación popular en el procedimiento penal español³⁷.

³³ Sentencia, apartado 76.

³⁴ Sentencia, apartado 79. El Tribunal recuerda que el artículo 41, apartado 1, de la Carta es expresión de un principio general del Derecho de la Unión y que el derecho a una buena administración incluye, en particular, la obligación de que las instituciones actúen con imparcialidad. Sobre el alcance del artículo 41 de la Carta aplicado a actos parlamentarios, véase igualmente la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, apartado 87.

³⁵ Sentencia, apartado 80.

³⁶ Sentencia, apartados 107 y 108. El Tribunal toma en consideración que el propio Reglamento del Parlamento Europeo establecía la regla de que el ponente no perteneciera al mismo grupo político que el diputado cuya inmunidad se examina, regla que el Parlamento había introducido precisamente para prevenir las apariencias de parcialidad derivadas de afinidades políticas.

³⁷ Sentencia, apartados 109 a 111. La pertenencia al grupo Conservadores y Reformistas Europeos (ECR/CRE) del ponente y de los eurodiputados de VOX vinculados a la acusación popular es el elemento que el Tribunal considera objetivamente significativo para valorar la apariencia de imparcialidad.

El acto celebrado el 6 de marzo de 2019 adquiere, en ese contexto, un peso singular en la argumentación judicial. El Tribunal reprocha al Tribunal General no haber valorado suficientemente que quien después sería designado ponente hubiera organizado en el Parlamento Europeo un acto con intervención del secretario general de VOX bajo el título *Cataluña es España*³⁸. Según la sentencia, ese dato podía revelar no solo un apoyo a las ideas políticas de dicho partido sobre la situación en Cataluña, sino también «una posición favorable al procesamiento de los recurrentes»³⁹. De ahí que el Tribunal concluya que el ponente «podía percibirse como no imparcial»⁴⁰. La apariencia de imparcialidad —no la parcialidad real, sino la posibilidad de que un observador externo la percibiera— es el estándar que el Tribunal aplica.

La consecuencia jurídica deriva directamente de ese defecto procedimental⁴¹. Las decisiones impugnadas fueron adoptadas sobre la base de informes que deben considerarse inválidos, por haberse elaborado en un procedimiento incompatible con la exigencia de imparcialidad objetiva del artículo 41, apartado 1, de la Carta⁴². El Tribunal anula en consecuencia, en los puntos 1 a 4 del fallo⁴³, la sentencia del Tribunal General de 5 de julio de 2023, las tres decisiones parlamentarias de 9 de marzo de 2021, y condena al Parlamento Europeo al pago de las costas de los recurrentes en ambas instancias.

La sentencia subraya explícitamente lo que no ha declarado: no afirma que el Parlamento estuviera obligado a denegar los suplicatorios ni declara la existencia de persecución política. Lo que exige es que la suspensión de la inmunidad solo pueda acordarse mediante un procedimiento libre de dudas objetivamente justificadas sobre la neutralidad institucional del ponente. La distinción es relevante y el Tribunal la traza con deliberada precisión: el pronunciamiento no entra en el fondo, no prejuzga el resultado al que el Parlamento deba llegar si vuelve a tramitar los suplicatorios, y no convierte el procedimiento de inmunidad en un juicio sobre la causa penal nacional.

³⁸ Sentencia, apartados 112 a 114. El acto se celebró en el recinto del Parlamento Europeo el 6 de marzo de 2019. Durante el mismo, el secretario general de VOX concluyó su discurso con la proclama «¡Viva España, viva Europa y Puigdemont, a prisión!». El Parlamento alegó que nada indicaba que el ponente aprobara específicamente esas últimas palabras, argumento que el Tribunal desestimó por insuficiente.

³⁹ Sentencia, apartado 114.

⁴⁰ Sentencia, apartado 115.

⁴¹ Sentencia, apartados 116 y 117.

⁴² Sentencia, apartado 117. La anulación de los informes preparatorios como consecuencia de un vicio en la designación del ponente constituye la pieza que cierra el silogismo: si los informes son nulos, las decisiones adoptadas sobre su base quedan igualmente privadas de validez.

⁴³ Fallo de la sentencia, puntos 1 a 4. El punto 3 impone al Parlamento el pago de las costas de Puigdemont, Comín y Ponsatí en ambas instancias; el punto 4 condena al Reino de España a cargar con sus propias costas en ambos procedimientos, lo que refleja su posición como parte coadyuvante del Parlamento.

VIII. VALORACIÓN CRÍTICA Y PROYECCIONES

La sentencia de 5 de febrero de 2026 tiene méritos y limitaciones que merecen examinarse por separado.

En cuanto a los méritos de la sentencia, el Tribunal realiza una contribución genuina al Derecho parlamentario europeo al afirmar que el procedimiento de suspensión de la inmunidad queda sujeto a las garantías generales de la buena administración⁴⁴. Hasta ahora, la doctrina y la práctica institucional tendían a tratar ese procedimiento como un espacio de discrecionalidad política ampliamente sustraído al control jurisdiccional. Al aplicar el artículo 41, apartado 1, de la Carta y al exigir que la fase preparatoria de la decisión parlamentaria respete la apariencia objetiva de neutralidad, el Tribunal somete ese espacio a un parámetro de validez que puede invocarse en procedimientos futuros. La inmunidad parlamentaria queda así conectada, de manera más visible que antes, con las garantías procedimentales propias del Derecho de la Unión.

La elección del plano de control tiene, además, una virtud de economía jurídica: permite al Tribunal de Justicia resolver la controversia sin pronunciarse sobre el fondo del *fumus persecutionis* ni sobre la regularidad de la causa penal española⁴⁵. Ambas cuestiones habrían exigido un análisis de elementos fácticos y normativos nacionales para los que el recurso de casación no es el instrumento idóneo. La elección del vicio procedimental como fundamento exclusivo de la anulación preserva la coherencia institucional del Tribunal y evita que la sentencia pueda leerse como una toma de posición sobre el conflicto político subyacente.

Cabe formular, no obstante, algunas observaciones críticas.

La primera es de alcance: la sentencia anula las decisiones de suspensión de inmunidad sin consecuencias prácticas inmediatas, dado que ninguno de los tres ejercía de manera pacífica y reconocida el mandato en el momento del fallo⁴⁶. El Parlamento no está obligado a tramitar de nuevo los suplicatorios, de modo que el pronunciamiento tiene un efecto declarativo sobre la regularidad del procedimiento seguido en 2021, pero no restituye ningún efecto jurídico concreto a los recurrentes. El interés de la sentencia es, por tanto, estrictamente doctrinal y prospectivo.

⁴⁴ Esta dimensión procesal de la inmunidad parlamentaria europea ha sido examinada en la doctrina especializada principalmente a propósito del asunto Junqueras y de sus secuelas. Sobre el régimen general de las inmunidades del Parlamento Europeo véase, con referencia actualizada, CORBETT, R., JACOBS, F. y NEVILLE, D. (2022). *The European Parliament*, 10.ª ed., John Harper Publishing, capítulo 4.

⁴⁵ Esta función ha sido reafirmada consistentemente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General. Véase, en particular, STGE de 5 de julio de 2023, T-272/21, apartado 125, donde el Tribunal General sintetizó la jurisprudencia previa sobre la finalidad institucional de las inmunidades del Parlamento Europeo.

⁴⁶ Sobre el concepto de *fumus persecutionis* en la práctica parlamentaria europea y su control judicial, véase la evolución reflejada en la STGE de 5 de julio de 2023, T-272/21, apartados 131 a 186, y el contraste con el tratamiento diferente que recibe en la sentencia del Tribunal de Justicia, que no revisa ese punto sino que lo deja intacto al fundar la anulación exclusivamente en el vicio procedimental.

La segunda observaci3n concierne al est andar de imparcialidad aplicado. El Tribunal se apoya en la apariencia objetiva de falta de imparcialidad —la posibilidad de que un observador externo la percibiera— y no en la constataci3n de una parcialidad real o probada del ponente. Ese est andar, bien conocido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre imparcialidad de los 3rganos jurisdiccionales, presenta dificultades cuando se aplica a un procedimiento parlamentario. Los diputados que integran las comisiones parlamentarias son, por definici3n, miembros de grupos políticos con posiciones conocidas sobre los más variados asuntos. Trazar la línea entre la afinidad política genérica —inevitable en un 3rgano parlamentario— y la conexi3n específica con las partes del litigio que justifica una duda objetiva de imparcialidad no es una operaci3n siempre fácil. La sentencia lo resuelve a través del elemento fáctico del acto del 6 de marzo de 2019 —la organizaci3n de un evento con el secretario general de VOX sobre Cataluña en el Parlamento Europeo—, que le permite identificar una conexi3n no meramente ideol3gica sino operativa entre el ponente y el partido promotor de la acusaci3n. Este elemento concreto es lo que diferencia este caso de la situaci3n genérica de pertenencia al mismo grupo político. Pero el Tribunal no establece una regla general sobre cuándo la afinidad política se convierte en circunstancia relevante para la imparcialidad objetiva, lo que deja la doctrina en un estado de precisi3n insuficiente para su aplicaci3n futura⁴⁷.

La tercera observaci3n es más sistemática. El Tribunal invoca en su razonamiento la regla interna de la Comisi3n de Asuntos Jurídicos establecida en la Comunicaci3n n.  11/2019, según la cual el ponente no debe pertenecer al mismo grupo político que el diputado cuya inmunidad se examina⁴⁸. La distancia entre esa regla —diseñada para prevenir la afinidad con el diputado afectado— y la que el Tribunal aplica —conexi3n del ponente con quienes promueven la acusaci3n— no es trivial. El Tribunal da el paso de extender la l3gica de la primera regla a la situaci3n inversa, lo que resulta jurídicamente consistente pero habría merecido una fundamentaci3n más detallada en la propia sentencia. En particular, habría sido útil que el Tribunal precisara si esa extensi3n tiene carácter general o si depende de la concurrencia de circunstancias específicas como las que present3 el acto del 6 de marzo de 2019.

⁴⁷ El Tribunal de Justicia no se pronunci3 sobre la pérdida de interés en ejercitar la acci3n en el caso de Puigdemont y Ponsatí, a diferencia de la propuesta del Abogado General Szpunar (Conclusiones AG, apartados 27 a 44). La sentencia anula las decisiones de forma íntegra, lo que resulta coherente con el efecto declarativo que produce la anulaci3n de actos institucionales.

⁴⁸ La Comunicaci3n n.  11/2019 de la Comisi3n de Asuntos Jurídicos (JURI) del Parlamento Europeo establecía expresamente que «la responsabilidad de ser ponente en los expedientes de inmunidad rotar  en igualdad de condiciones entre los grupos políticos». Esta previsi3n interna, que el Tribunal invoca como elemento de contexto normativo, constituye un indicio de que el propio Parlamento había identificado la pertenencia al mismo grupo que el diputado afectado como un riesgo para la apariencia de imparcialidad.

IX. CONCLUSIONES

La sentencia de 5 de febrero de 2026 desplaza el centro del asunto desde la procedencia material de los suplicatorios hacia la regularidad del procedimiento parlamentario seguido para resolverlos. Su aportación no consiste en redefinir el contenido de la inmunidad parlamentaria europea, sino en afirmar que su suspensión exige un procedimiento compatible con las garantías generales de la buena administración y, en particular, con la exigencia de imparcialidad objetiva del artículo 41, apartado 1, de la Carta.

El Tribunal de Justicia no convierte el procedimiento de inmunidad en un juicio sobre la causa penal nacional ni sustituye al Parlamento en la apreciación del *fumus persecutionis*. El control se sitúa en otro plano: la forma en que la institución preparó su decisión. El vicio apreciado no afecta al resultado político de la votación, sino a la fase de formación de la voluntad parlamentaria a través del informe del ponente. Esta delimitación resulta relevante porque preserva la autonomía organizativa del Parlamento al tiempo que le impone un límite preciso: esa autonomía debe ejercerse dentro de las garantías jurídicas propias del Derecho de la Unión.

La inmunidad parlamentaria europea aparece en este pronunciamiento como una garantía funcional de independencia institucional, no como un privilegio personal del diputado. Precisamente por ello, su suspensión no puede prepararse mediante un procedimiento que genere dudas objetivamente justificadas sobre la neutralidad de quien instruye el expediente. La apariencia de imparcialidad —y no solo la imparcialidad efectiva— es el estándar que el Tribunal aplica.

El interés duradero del pronunciamiento reside en la conexión que establece entre inmunidad, buena administración e imparcialidad objetiva. A partir de esta sentencia, la tramitación de los suplicatorios deberá atender no solo a la competencia del órgano y a la corrección formal del expediente, sino también a la apariencia objetiva de neutralidad de quienes intervienen en su preparación. La imparcialidad objetiva deja de ser una referencia abstracta vinculada al derecho a una buena administración para convertirse en un parámetro concreto de validez de los informes preparatorios cuando de ellos depende una decisión que afecta directamente al ejercicio del mandato representativo europeo.

La sentencia deja, no obstante, abierta la cuestión de cuándo la afinidad política de un ponente con las partes del litigio adquiere la intensidad suficiente para generar una duda objetivamente justificada de imparcialidad. La respuesta que ofrece en este caso se apoya en un elemento fáctico específico —la organización de un acto político con la parte acusadora— que no puede generalizarse mecánicamente. El Parlamento Europeo deberá extraer de esta sentencia consecuencias organizativas que trasciendan el caso concreto, reforzando las reglas de asignación de ponentes en los expedientes de inmunidad para garantizar que las garantías de imparcialidad objetiva resulten verificables con carácter preventivo y no solo *a posteriori*, ante el control judicial.

X. DOCUMENTOS Y REFERENCIAS JURÍDICAS BÁSICAS

Jurisprudencia del TJUE y del Tribunal General

- STJUE (Sala Tercera), 5 de febrero de 2026, Puigdemont i Casamajó y otros/ Parlamento Europeo, C-572/23 P, ECLI:EU:C:2026:70.
- Conclusiones AG Szpunar, 4 de septiembre de 2025, C-572/23 P, ECLI:EU:C:2025:658.
- STGE (Sala Sexta ampliada), 5 de julio de 2023, Puigdemont i Casamajó y otros/Parlamento Europeo, T-272/21, ECLI:EU:T:2023:373.
- Auto del Vicepresidente del TJUE, 24 de mayo de 2022, C-629/21 P(R), ECLI:EU:C:2022:413.
- STJUE, 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, ECLI:EU:C:2019:1115.

Normativa

- Protocolo n.º 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (DO C 202, de 7 de junio de 2016, p. 266).
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 202, de 7 de junio de 2016, p. 389).
- Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 20 de septiembre de 1976 (DO L 278, de 8 de octubre de 1976, p. 5), en su versión consolidada.
- Reglamento del Parlamento Europeo, versión de 18 de enero de 2021.

Documentos institucionales

- Parlamento Europeo, Decisión P9_TA(2021)0059, de 9 de marzo de 2021 (suplicatorio de suspensión de la inmunidad de Carles Puigdemont i Casamajó).
- Parlamento Europeo, Decisión P9_TA(2021)0060, de 9 de marzo de 2021 (Antoni Comín i Oliveres).
- Parlamento Europeo, Decisión P9_TA(2021)0061, de 9 de marzo de 2021 (Clara Ponsatí Obiols).
- Parlamento Europeo, Comisión de Asuntos Jurídicos, Informes A9-0020/2021, A9-0021/2021 y A9-0022/2021.
- Comunicado de prensa del TJUE n.º 10/26, de 5 de febrero de 2026.
- Comunicado de prensa del Tribunal General n.º 114/23, de 5 de julio de 2023.

Bibliografía

- CORBETT, R., JACOBS, F. y NEVILLE, D. (2022). *The European Parliament*, 10.ª ed., John Harper Publishing.

V

**CRÓNICA DE ACTIVIDAD
PARLAMENTARIA
PARLIAMENTARY ACTIVITY
REPORT**



La Actividad Parlamentaria de julio a diciembre de 2025 (XIII Legislatura)

Parliamentary Activity from July to December 2025 (XIII Legislature)

Jorge Sotoca García
y José María Durán Ramos

Jefe de la Sección de Archivo (en comisión de servicio)
y Jefe del Negociado de Archivo Administrativo
de la Asamblea de Madrid, respectivamente

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA.—3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid.—3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid.—3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid.—3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid.—3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid.—IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA.—4.1. Relación de Leyes aprobadas.—V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.—5.1. Cuadros resumen de actividad parlamentaria.—5.2. Gráficos estadísticos.—VI. AGRADECIMIENTOS.

I. INTRODUCCIÓN

El seguimiento de la actividad parlamentaria realizada en la Asamblea de Madrid, objeto de la presente crónica parlamentaria, tiene como finalidad ofrecer la información relativa a los meses de julio a diciembre de 2025, que incluye el quinto periodo de sesiones de la XIII Legislatura.

La estructura del presente trabajo sigue un esquema similar al adoptado en anteriores números de la Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid.

II. COMPOSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

En este período de sesiones se han producido las siguientes modificaciones en cuanto a pérdida y adquisición de la condición de diputado:

El **Ilmo. Sr. D. Nicolay Yordanov Atanasov**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputado el 9 de julio de 2025, y fue sustituido por el **Ilmo. Sr. D. José Javier López González**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de diputado en la sesión plenaria de 11 de septiembre de 2025 (BOAM 119, de 18 de septiembre de 2025).

El **Ilmo. Sr. D. Santiago Eduardo Gutiérrez Benito**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputado el 12 de septiembre de 2025 (BOAM 119, de 18 de septiembre de 2025), y fue sustituido, previa renuncia anticipada de D. José Antonio Prieto Solís, por la **Ilma. Sra. D.ª Nora San Martín Fabro**, del Grupo Parlamentario Más Madrid, que adquirió la condición de diputada en la sesión plenaria de 18 de septiembre de 2025 (BOAM 120, de 25 de septiembre de 2025).

La **Ilma. Sra. D.ª María Mercedes Zarzalejo Carbajo**, del Grupo Parlamentario Popular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) del Reglamento de la Asamblea, causó baja por renuncia a su condición de diputada el 16 de octubre de 2025, y fue sustituida por el **Ilmo. Sr. D. Antonio Coello Gómez-Rey**, del Grupo Parlamentario Popular, que adquirió la condición de diputado en la sesión plenaria de 23 de octubre de 2025 (BOAM 126, de 30 de octubre de 2025).

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS DE LA CÁMARA

3.1. El Pleno de la Asamblea de Madrid

A continuación se relacionan las fechas de las sesiones plenarias, así como el número del Diario de Sesiones y de Acta correspondientes.

Sesiones Plenarias

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
Septiembre	1	11/09/2025	559	16/2025
	2	18/09/2025	569	17/2025
Total sesiones de septiembre de 2025				2

Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	02/10/2025	579	18/2025
	2	09/10/2025	591	19/2025
	3	16/10/2025	600	20/2025
	4	23/10/2025	610	21/2025
	Total sesiones de octubre de 2025.....			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	06/11/2025	622	22/2025
	2	13/11/2025	632	23/2025
	3	20/11/2025	642	24/2025
	Total sesiones de noviembre de 2025			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	N.º de Acta
	1	04/12/2025	653	25/2025
	2	11/12/2025	659	26/2025
	3	18/12/2025	670	27/2025
	Total sesiones de diciembre de 2025			
Total sesiones de julio a diciembre de 2025				12

3.2. Las Comisiones de la Asamblea de Madrid

A continuación se relacionan las modificaciones realizadas en la composición de las comisiones de la Asamblea de Madrid así como las sesiones celebradas por las mismas en este periodo.

COMISIONES PERMANENTES LEGISLATIVAS

3.2.1. *Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

3.2.1.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 3)

3.2.1.2. Composición (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Carlota Pasarón González	D. Antonio Coello Gómez-Rey D. ^a Marta Marbán de Frutos	-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación como portavoz adjunto de D. Lorenzo Pérez Rojo		-	BOAM 126, de 30/10/2025

3.2.1.3. Sesiones de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA, REGLAMENTO Y ESTATUTO DEL DIPUTADO

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	23/09/2025	s/n.º
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	09/12/2025	s/n.º
	Total sesiones mes de diciembre de 2025 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 2			

3.2.2. *Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local*

3.2.2.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 4)

3.2.2.2. Composición (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición: no ha habido modificaciones.

3.2.2.3. Sesiones de la Comisión de Presidencia, Justicia y Administración Local

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	15/09/2025	562
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	06/10/2025	584
	2	20/10/2025	604
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	03/11/2025	616
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	01/12/2025	647
	2	15/12/2025	665
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 2		
	Total sesiones de julio a diciembre de 20256		

3.2.3. Comisión de Economía y Empleo

3.2.3.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 5)

3.2.3.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Designación como portavoz de D. ^a Jimena González Gómez Designación como portavoz adjunta de D. ^a Beatriz Borrás Vergel Designación como vocal de D. ^a Paz Serra Portilla		-	BOAM 121, de 02/10/2025
GPP	Alta de D. ^a Miriam Bravo Sánchez		-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación de D. ^a Miriam Bravo Sánchez como presidenta		07/11/2025	BOAM 130, de 30/11/2025 DSS 624, de 07/11/2025

3.2.3.3. Sesiones de la Comisión de Economía y Empleo

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE ECONOMÍA Y EMPLEO

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	19/09/2025	571
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	10/10/2025	593
	2	24/10/2025	612
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/11/2025	624
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 4			

3.2.4. *Comisión de Presupuestos y Hacienda*

3.2.4.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 15)

3.2.4.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Designación como portavoz de D. ^a Marta Lozano Sabroso Designación como portavoz adjunta de D. ^a Paz Serra Portilla Designación como vocal de D. ^a Raquel Huerta Bravo		-	BOAM 121, de 02/10/2025
GPP	D. ^a Elisa Adela Vigil González	D. Óscar Alegre Martín	-	BOAM 131, de 27/11/2025

3.2.4.3. *Sesiones de la Comisión de Presupuestos y Hacienda*

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE PRESUPUESTOS Y HACIENDA

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/09/2025	567
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	08/10/2025	589
	2	22/10/2025	609
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/11/2025	620
	2	11/11/2025	628
	3	17/11/2025	636
	4	17/11/2025	637
	5	18/11/2025	638

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	6	18/11/2025	639
	7	19/11/2025	641
	8	21/11/2025	643
	9	21/11/2025	644
	Total sesiones mes de noviembre de 2025.....		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	03/12/2025	651
	2	12/12/2025	662
	3	15/12/2025	663
	4	15/12/2025	664
	5	16/12/2025	667
	6	16/12/2025	668
	Total sesiones mes de diciembre de 2025.....		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025			18

3.2.5. Comisión de Digitalización

3.2.5.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 6)

3.2.5.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Designación como portavoz de D. Pablo Gómez Perpinyá Designación como portavoz adjunta de D.ª Mariana Paula Arce García Designación como vocal de D.ª Nora San Martín Fabro		-	BOAM 121, de 02/10/2025
GPM	Renuncia de D. Fernando García García como vicepresidente		-	BOAM 121, de 02/10/2025
GPM	Designación de D.ª Nora San Martín Fabro como vicepresidenta		07/10/2025	BOAM 123, de 16/10/2025 DSS 586, de 07/10/2025

3.2.5.3. Sesiones de la Comisión de Digitalización

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE DIGITALIZACIÓN

Septiembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	16/09/2025	564
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2025	586
	2	21/10/2025	606
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/11/2025	618
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/12/2025	649
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 5			

3.2.6. Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

3.2.6.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 7)

3.2.6.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Rut Alcocer Díez	D. Raúl Martín Galán D. ^a Carlota Pasarón González D. José Javier López González	-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación como portavoz adjunto de D. Miguel Ángel Rumayor Fernández		-	BOAM 126, de 30/10/2025

3.2.6.3. Sesiones de la Comisión de Educación, Ciencia y Universidades

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE EDUCACIÓN,
CIENCIA Y UNIVERSIDADES**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	16/09/2025	563
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	07/10/2025	585
	2	21/10/2025	605
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	04/11/2025	617
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	02/12/2025	648
	2	16/12/2025	666
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 2		
	Total sesiones de julio a diciembre de 2025 6		

3.2.7. *Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras*

3.2.7.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 8)

3.2.7.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Miriam Bravo Sánchez	D. Antonio Coello Gómez-Rey	-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación como portavoz adjunta de D. ^a Paula de las Heras Tundidor		-	BOAM 126, de 30/10/2025

3.2.7.3. Sesiones de la Comisión de Vivienda, Transportes e Infraestructuras

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN DE VIVIENDA, TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	19/09/2025	570
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/10/2025	592
	2	24/10/2025	611
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/11/2025	623
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	05/12/2025	654
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 5			

3.2.8. Comisión de Sanidad

3.2.8.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 9)

3.2.8.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPM	Designación como portavoz de D. ^a Marta Carmona Osorio Designación como portavoz adjunta de D. ^a Mariana Paula Arce García Designación como vocal de D. ^a Nora San Martín Fabro		-	BOAM 121, de 02/10/2025
GPP	D. ^a Gema Covadonga Fernández Revuelta	D. ^a M. ^a Mercedes López Moreno	-	BOAM 126, de 30/10/2025

3.2.8.3. Sesiones de la Comisión de Sanidad

**Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE SANIDAD**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	15/09/2025	561
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	06/10/2025	583
	2	20/10/2025	603
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/11/2025	615
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/12/2025	646
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 5			

3.2.9. *Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior*

3.2.9.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 10)

3.2.9.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Alta de D. José Javier López González		-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPS	Designación como portavoz de D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque Designación como portavoz adjunta de D. ^a Miriam Bravo Sánchez		-	BOAM 126, de 30/10/2025

3.2.9.3. *Sesiones de la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura e Interior*

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE,
AGRICULTURA E INTERIOR

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	16/09/2025	565
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	07/10/2025	587
	2	21/10/2025	607
Total sesiones mes de octubre de 2025 2			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	04/11/2025	619
Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	02/12/2025	650
Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1			
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 5			

3.2.10. *Comisión de Familia y Asuntos Sociales*

3.2.10.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 11)

3.2.10.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha	Publicación
GPP	D. Miguel Ángel Rumayor Fernández	D. ^a Ana María Gómez Rodríguez	-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación de D. ^a Ana María Gómez Rodríguez como presidenta		03/11/2025	BOAM 129, de 13/11/2025 DSS 614, de 03/11/2025

3.2.10.3. Sesiones de la Comisión de Familia y Asuntos Sociales

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE FAMILIA Y ASUNTOS SOCIALES

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	15/09/2025	560
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	06/10/2025	582
	2	20/10/2025	602
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	03/11/2025	614
	2	17/11/2025	635
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 2		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/12/2025	645
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 6			

3.2.11. *Comisión de Turismo y Deporte*

3.2.11.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 12)

3.2.11.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Renuncia de D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque como presidente		-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Renuncia de D. Juan Carlos Carretero Carretero como secretario		-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Alta de D. José Javier López González		-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación de D. Juan Carlos Carretero Carretero como presidente		05/11/2025	BOAM 130, de 20/11/2025 DSS 621, de 05/11/2025
GPP	Designación de D. José Javier López González como secretario		05/11/2025	BOAM 130, de 20/11/2025 DSS 621, de 05/11/2025

3.2.11.3. Sesiones de la Comisión de Turismo y Deporte

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE TURISMO Y DEPORTE**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	17/09/2025	568
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	01/10/2025	578
	2	08/10/2025	590
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	05/11/2025	621
	2	12/11/2025	631
	Total sesiones mes de noviembre de 2025.....		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	03/12/2025	652
	2	10/12/2025	657
	Total sesiones mes de diciembre de 2025.....		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025			7

3.2.12. Comisión de Cultura

3.2.12.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 13)

3.2.12.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	Designación de D. Tomás Pedro Burgos Beteta como presidente		19/09/2025	BOAM 121, de 02/10/2025 DSS 572, de 19/09/2025
GPP	Renuncia de D. Tomás Pedro Burgos Beteta como presidente		-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Alta de D. Miguel Ángel Rumayor Fernández		-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación de D. Miguel Ángel Rumayor Fernández como presidente		07/11/2025	BOAM 130, de 20/11/2025 DSS 625, de 07/11/2025

3.2.12.3. Sesiones de la Comisión de Cultura

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE CULTURA

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	19/09/2025	572
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	10/10/2025	594
	2	24/10/2025	613
	Total sesiones mes de octubre de 2025 2		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	07/11/2025	625
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	05/12/2025	655
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1		
	Total sesiones de julio a diciembre de 2025 5		

3.2.13. *Comisión de Mujer*

3.2.13.1. Constitución: 10 de julio de 2023 (D. SS. número 14)

3.2.13.2. Composición: (BOAM número 3, de 04/07/2023)

Modificaciones en la composición: no ha habido modificaciones:

3.2.13.3. Sesiones de la Comisión de Mujer

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE MUJER**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	03/10/2025	581
	2	17/10/2025	601
	Total sesiones mes de octubre de 2025		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	14/11/2025	633
	Total sesiones mes de noviembre de 2025		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	12/12/2025	661
	Total sesiones mes de diciembre de 2025		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025			4

3.2.14. *Comisión de Juventud*

3.2.14.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 16)

3.2.14.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPVOX	Sustitución como portavoz de D. ^a Isabel Pérez Moñino-Aranda por D. Javier Pérez Gallardo		-	BOAM 117, de 01/08/2025
GPMM	Designación como portavoz de D. ^a Beatriz Borrás Vergel Designación como portavoz adjunto de D. Samuel Escudero León Designación como vocal de D. Pablo Gómez Perpinyá		-	BOAM 121, de 02/10/2025
GPP	Alta de D. Gustavo Aláin Eustache Soteldo		-	BOAM 126, de 30/10/2025

3.2.14.3. Sesiones de la Comisión de Juventud

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE JUVENTUD

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	22/09/2025	574
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	13/10/2025	596
	Total sesiones mes de octubre de 2025 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	14/11/2025	634
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20253			

3.2.15. Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

3.2.15.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 17)

3.2.15.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPP	D. ^a Ana María Gómez Rodríguez	D. ^a Rut Alcocer Díez	-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	D. ^a María Mercedes López Moreno	D. ^a Gema Covadonga Fernández Revuelta	-	BOAM 126, de 30/10/2025
GPP	Designación de D. ^a Rut Alcocer Díez como secretaria		11/11/2025	BOAM 130, de 20/11/2025 DSS 627, de 11/11/2025

3.2.15.3. Sesiones de la Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad

Sesiones de las Comisiones

COMISIÓN PARA LAS POLÍTICAS INTEGRALES DE LA DISCAPACIDAD

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	23/09/2025	576
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	14/10/2025	598
	Total sesiones mes de octubre de 2025 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	11/11/2025	627
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Diciembre	1	09/12/2025	656
	Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1		
	Total sesiones de julio a diciembre de 20254		

COMISIONES PERMANENTES NO LEGISLATIVAS

3.2.16. Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

3.2.16.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 18)

3.2.16.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición: no ha habido modificaciones.

3.2.16.3. Sesiones de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE VIGILANCIA
DE LAS CONTRATACIONES

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	22/09/2025	573
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	13/10/2025	595
Total sesiones mes de octubre de 2025 1			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/11/2025	630
Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	10/12/2025	658
Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1			
Total sesiones de julio a diciembre de 20254			

3.2.17. Comisión de Radio Televisión Madrid

3.2.17.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 19)

3.2.17.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Designación como portavoz de D. Pablo José Padilla Estrada Designación como portavoz adjunto de D. Hugo Martínez Designación como vocal de D. Fernando García García		-	BOAM 121, de 02/10/2025

3.2.17.3. Sesiones de la Comisión de Radio Televisión Madrid

Sesiones de las Comisiones
COMISIÓN DE RADIO TELEVISIÓN MADRID

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	23/09/2025	575
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Octubre	1	14/10/2025	597
	Total sesiones mes de octubre de 2025 1		
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Noviembre	1	11/11/2025	626
	Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1		
Total sesiones de julio a diciembre de 20253			

3.2.18. *Comisión de Participación*

3.2.18.1. Constitución: 12 de julio de 2023 (D. SS. número 20)

3.2.18.2. Composición: (BOAM número 4, de 13/07/2023)

Modificaciones en la composición:

Grupo	Baja	Alta	Fecha Comisión	Publicación
GPM	Designación como portavoz de D. Samuel Escudero León Designación como portavoz adjunto de D. Fernando García García		-	BOAM 121, de 02/10/2025
GPM	Renuncia de D.ª Raquel Huerta Bravo como vicepresidenta		-	BOAM 121, de 02/10/2025

GPMM	Designación de D. Fernando García García como vicepresidente	03/10/2025	BOAM 123, de 16/10/2025 DSS 580, de 03/10/2025
------	--	------------	---

3.2.18.3. Sesiones de la Comisión de Participación

Sesiones de las Comisiones COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
Octubre	1	03/10/2025	580	
	Total sesiones mes de octubre de 2025			1
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
Diciembre	1	12/12/2025	660	
	Total sesiones mes de diciembre de 2025			1
Total sesiones de julio a diciembre de 2025				2

COMISIONES NO PERMANENTES

3.2.19. *Comisión de Estudio para el análisis de las consecuencias que tendrá para los madrileños el llamado «Acuerdo Bilateral del Concierto Singular de Cataluña»*

3.2.19.1. Constitución: 2 de abril de 2025 (D. SS. número 462)

3.2.19.2. Composición (BOAM número 99, de 27/03/2025)

Modificaciones en la composición: no ha habido modificaciones.

3.2.19.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones

**COMISIÓN DE ESTUDIO PARA EL ANÁLISIS DE LAS
CONSECUENCIAS QUE TENDRÁ PARA LOS MADRILEÑOS
EL LLAMADO «ACUERDO BILATERAL DEL CONCIERTO
SINGULAR DE CATALUÑA»**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
Octubre	1	08/10/2025	588	
	2	22/10/2025	608	
	Total sesiones mes de octubre de 2025			2
	N.º de sesión	Fecha	D. SS.	
Noviembre	1	19/11/2025	640	
	Total sesiones mes de noviembre de 2025.....			1
Total sesiones de julio a diciembre de 2025				3

3.2.20. *Comisión de Estudio para abordar el impacto de la droga en la Comunidad de Madrid*

3.2.20.1. Constitución: 9 de abril de 2025 (D. SS. número 474)

3.2.20.2. Composición: (BOAM número 101, de 10/06/2025)

Mesa de la Comisión:

Presidencia: D. Ismael Sirio López Martín (GPP)
 Vicepresidencia: D.^a Marta Carmona Osorio (GPMM)
 Secretaría: D.^a Carlota Pasarón González (GPP)

Grupo Parlamentario Popular:

D. Rafael Núñez Huesca, portavoz
 D.^a Carlota Pasarón González, portavoz adjunta
 D. Ismael Sirio López Martín

Grupo Parlamentario Más Madrid:

D. Jorge Moruno Danzi, portavoz
 D.^a Marta Carmona Osorio, portavoz adjunta
 D. Samuel Escudero León

Grupo Parlamentario Socialista:

D. Juan José Marcano Dasilva, portavoz
 D.^a Sara Bonmati García, portavoz adjunta
 D.^a Raquel Barahona Noriega

Grupo Parlamentario Vox en Madrid:

D.^a Raquel Barrero Alba, portavoz
 D. José Ignacio Arias Moreno
 D.^a María Belén González Moreno

3.2.20.3. Sesiones de la Comisión de Estudio

Sesiones de las Comisiones**COMISIÓN DE ESTUDIO PARA ABORDAR EL IMPACTO DE LA DROGA EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
Septiembre	1	17/09/2025	566
	Total sesiones mes de septiembre de 2025..... 1		
Octubre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	01/10/2025	577
	2	15/10/2025	599
Total sesiones mes de octubre de 2025 2			
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	12/11/2025	629
Total sesiones mes de noviembre de 2025..... 1			
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	D. SS.
	1	17/12/2025	669
Total sesiones mes de diciembre de 2025..... 1			
Total sesiones de julio a diciembre de 2025 5			

3.3. La Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid

3.3.1. *Designación de miembros: sesión plenaria de 13 de julio de 2023 (D. SS. número 21)*

3.3.2. *Composición: (BOAM número 6, de 09/07/2023)*

Modificaciones en la composición:

A propuesta del G.P. Popular (BOAM 135, de 18/12/2025)

TITULARES	SUPLENTES
Presidente: D. Enrique Matías Ossorio Crespo	D. ^a Mirina Cortés Ortega
Vicepresidenta primera: D. ^a Ana Millán Arroyo	D. Daniel Portero de la Torre
Secretario primero: D. Francisco Galeote Perea	D. José María Arribas del Barrio
Secretaria tercera: D. ^a Susana Pérez Quislant	D. Carlos González Maestre
D. ^a Rocío Albert López	D. ^a Juana Beatriz Pérez Abraham
D. ^a María Mar Blanco Garrido	D. Miguel Ángel Rumayor Fernández
D. ^a Miriam Bravo Sánchez	D. David Jonathan Parry Lafont
D. Ignacio Catalá Martínez	D. Jonatan Alberto Arroyo Perea
D. ^a Ana Dávila-Ponce de León Muncio	D. ^a Paula Raquel de las Heras Tundidor
D. ^a Isabel Díaz Ayuso	D. ^a Esther Platero San Román
D. Carlos Díaz-Pache Gosende	D. ^a Mónica Lavín Moreno-Torres
D. Miguel Ángel García Martín	D. Pablo Posse Praderas
D. ^a María Yolanda Ibarrola de la Fuente	D. ^a Ana María Gómez Rodríguez
D. Miguel López-Valverde Argüeso	D. Pedro María Corral Corral
D. ^a Paloma Martín Martín	D. Luis María Pelegrina López
D. José Virgilio Menéndez Medrano	D. Álvaro Ballarín Valcárcel
D. Jesús Moreno García	D. Enrique Serrano Sánchez-Tembleque
D. Carlos Novillo Piris	D. ^a Alicia Sánchez-Camacho Pérez
D. Rafael Núñez Huesca	D. ^a Marta Marbán de Frutos
D. Jorge Rodrigo Domínguez	D. ^a Sandra Samboal Ugena

D. Enrique Ruiz Escudero	D. ^a Carlota Pasarón González
D. José Antonio Sánchez Serrano	D. Sergio Brabezo Carballo
D. Alfonso Carlos Serrano Sánchez-Capuchino	D. Gustavo Alaín Eustache Soteldo
D. ^a Isabel Vega de la Vara	D. Tomás Pedro Burgos Beteta
D. ^a Elisa Adela Vigil González	D. Raúl Martín Galán

A propuesta del G.P. Más Madrid (BOAM 135, de 18/12/2025)

TITULARES	SUPLENTES
Vicepresidenta segunda: D. ^a Esther Rodríguez Moreno	D. ^a María Acín Carrera
D. ^a Manuela María Bergerot Uncal	D. Antonio Sánchez Domínguez
D. ^a Marta Carmona Osorio	D. ^a Marta Lozano Sabroso
D. Emilio Delgado Orgaz	D. ^a Alicia Torija López
D. Pablo Gómez Perpinyà	D. ^a Diana Carol Paredes Choquehuanca
D. Hugo Martínez Abarca	D. ^a Jimena González Gómez
D. Jorge Moruno Danzi	D. ^a Beatriz Borrás Vergel
D. Pablo José Padilla Estrada	D. Alejandro Sánchez Pérez
D. ^a María Pastor Valdés	D. ^a Carla Delgado Gómez

3.3.3. *Sesiones de la Diputación Permanente*

No se han celebrado sesiones de la Diputación Permanente durante este período.

3.4. La Mesa de la Asamblea de Madrid

3.4.1. *Sesión constitutiva de 13 de junio de 2023: Elección de los miembros de la Mesa de la Asamblea (D. SS número 1)*

3.4.2. *Composición de la Mesa de la Asamblea*

No se han producido modificaciones en la composición de la Mesa de la Asamblea durante este período.

3.4.3. Sesiones de la Mesa de la Asamblea

Sesiones de la Mesa

Julio (Diputación Permanente)	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	10/07/2025	5/2025
	2	18/07/2025	6/2025
	3	24/07/2025	7/2025
Total sesiones mes de julio de 2025			3
Septiembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/09/2025	63/2025
	2	05/09/2025	64/2025
	3	08/09/2025	65/2025
	4	08/09/2025	66/2025
	5	08/09/2025	67/2025
	6	11/09/2025	68/2025
	7	12/09/2025	69/2025
	8	15/09/2025	70/2025
	9	15/09/2025	71/2025
	10	16/09/2025	72/2025
	11	17/09/2025	73/2025
	12	19/09/2025	74/2025
	13	26/09/2025	75/2025
	14	29/09/2025	76/2025
	15	29/09/2025	77/2025
Total sesiones mes de septiembre de 2025.....			15
Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/10/2025	78/2025
	2	03/10/2025	79/2025
	3	06/10/2025	80/2025
	4	07/10/2025	81/2025
	5	10/10/2025	82/2025
6	10/10/2025	83/2025	

Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	7	13/10/2025	84/2025
	8	16/10/2025	85/2025
	9	17/10/2025	86/2025
	10	20/10/2025	87/2025
	11	20/10/2025	88/2025
	12	22/10/2025	89/2025
	13	24/10/2025	90/2025
	14	31/10/2025	91/2025
	Total sesiones mes de octubre de 2025		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/11/2025	92/2025
	2	04/11/2025	93/2025
	3	07/11/2025	94/2025
	4	11/11/2025	95/2025
	5	14/11/2025	96/2025
	6	17/11/2025	97/2025
	7	17/11/2025	98/2025
	8	18/11/2025	99/2025
	9	21/11/2025	100/2025
	10	24/11/2025	101/2025
	11	28/11/2025	102/2025
Total sesiones mes de noviembre de 2025			11
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/12/2025	103/2025
	2	01/12/2025	104/2025
	3	02/12/2025	105/2025
	4	04/12/2025	106/2025

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta	
Diciembre	5	05/12/2025	107/2025	
	6	09/12/2025	108/2025	
	7	10/12/2025	109/2025	
	8	11/12/2025	110/2025	
	9	12/12/2025	111/2025	
	10	12/12/2025	112/2025	
	11	15/12/2025	113/2025	
	12	17/12/2025	114/2025	
	Total sesiones mes de diciembre de 2025			12
	Total sesiones de julio a diciembre de 2025			52

3.5. La Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid

3.5.1. Composición de la Junta de Portavoces

No se han producido modificaciones en la Junta de Portavoces durante este período.

3.5.2. Sesiones de la Junta de Portavoces

Sesiones de la Junta de Portavoces

	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
Septiembre	1	03/09/2025	27/2025
	2	08/09/2025	28/2025
	3	15/09/2025	29/2025
	4	22/09/2025	30/2025
	4	29/09/2025	31/2025
	Total sesiones mes de septiembre de 2025		

Octubre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	06/10/2025	32/2025
	2	08/10/2025	33/2025
	3	13/10/2025	34/2025
	4	20/10/2025	35/2025
	5	27/10/2025	36/2025
	Total sesiones mes de octubre de 2025		
Noviembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	03/11/2025	37/2025
	2	11/11/2025	38/2025
	3	17/11/2025	39/2025
	4	24/11/2025	40/2025
	Total sesiones mes de noviembre de 2025		
Diciembre	N.º de sesión	Fecha	N.º de Acta
	1	01/12/2025	41/2025
	2	05/12/2025	42/2025
	3	15/12/2025	43/2025
	Total sesiones mes de diciembre de 2025		
Total sesiones de julio a diciembre de 2025			17

IV. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA CÁMARA

Durante este período de sesiones se han aprobado las siguientes leyes:

LEY 3/2025, de 26 de septiembre. **Origen:** Proyecto de Ley 2/2025 por la que se modifica la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, en materia de funcionarios interinos.

BOAM 120, de 25/09/2025, BOCM 232, de 29/09/2025, BOE 258, de 27/10/2025.

LEY 4/2025, de 17 de diciembre. **Origen:** Proyecto de Ley 5/2025 de reconocimiento de la universidad privada «IE Universidad Madrid»

BOAM 135, de 18/12/2025, BOCM 302, de 19/12/2025, BOE 38, de 12/02/2026.

LEY 5/2025, de 23 de diciembre. **Origen:** Proyecto de Ley 3/2025 de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

BOAM 135 de 18/12/2025, BOCM 309 de 29/12/2025, BOE 38, de 12/02/2025.

LEY 6/2025, de 23 de diciembre. **Origen:** Proyecto de Ley 4/2025 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2026.

BOAM 137 de 26/12/2025, BOCM 309 de 29/12/2025, BOE 38, de 12/02/2025.

V. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

5.1. Cuadros resumen de Actividad Parlamentaria

El cuadro resumen referido a la actividad parlamentaria de la Cámara expresa el número total de iniciativas parlamentarias presentadas de julio a diciembre de 2025 así como su estado de tramitación al finalizar el periodo de sesiones.

Initiativas	Presentadas	Pendientes	Tramitadas	Decaídas	No Admitidas	Transformadas	Retiradas
Proyectos de Ley	4	-	4	-	-	-	-
Proposiciones de Ley	8	5	2	1	-	-	-
Proposiciones no de Ley	Pleno: 126 Comisión: 65	106	Aprob.: 3 Rechaz.: 35 Pleno: 38 Comisión: 7	9	29	-	2
	191		45				
Interpelaciones	41	22	3	-	16	-	-
Mociones	3	-	Aprobadas: - Rechazadas: 2	-	1	-	-
Comparecencias	719	Pleno: 55 Comisión: 262	Pleno: 9 Comisión: 68	Pleno: - Comis.: 13	288	-	24
		317	77	13			
P. Orales en Pleno	2163	1167	95	1	766	-	134
P. Orales en Comisión	2322	1516	240	27	517	-	22
Preguntas Escritas	2583	89	1912	-	316	244 calificadas como PI	22
P. de Información	4245	251	2733	-	678	573 calificadas como PE	10
TOTAL	12279	3473	5113	51	2611	817	214

Comunicaciones de Gobierno: 48

El siguiente cuadro resumen recoge las iniciativas parlamentarias clasificadas en función de su autoría.

Autor	Función legislativa		Función de dirección o impulso político		Función de control						Total
	Proyectos de Ley	Proposiciones de Ley	Proposiciones no de Ley	Mociones	Preguntas orales en Pleno	Preguntas orales en Comisión	Preguntas Escritas	Interpelaciones	Comparecencias	Peticiones de Información	
G.P. Popular	-	-	3	-	56	6	-	-	12	-	77
G.P. Más Madrid	-	5	109	-	839	1109	1112	38	474	1926	5612
G.P. Socialista	-	1	33	3	1127	1023	1290	3	137	2007	5624
G.P. Vox en Madrid	-	1	46	-	141	184	181	-	90	312	955
Inic. Leg. Popular	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Gobierno	4	-	-	-	-	-	-	-	6	-	10
TOTAL	4	8	191	3	2163	2322	2583	41	719	4245	12279

Comunicaciones del Gobierno: 48

5.2. Gráficos estadísticos

Los dos gráficos que se incluyen a continuación muestran los porcentajes de iniciativas parlamentarias presentadas (un total de 12279) y su estado de tramitación al final del tercer periodo de sesiones de la XIII Legislatura.

GRÁFICO PORCENTUAL POR TRAMITACIÓN

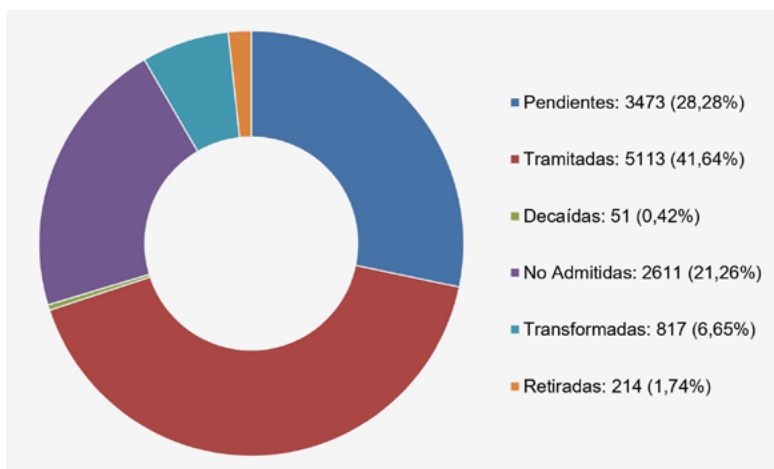
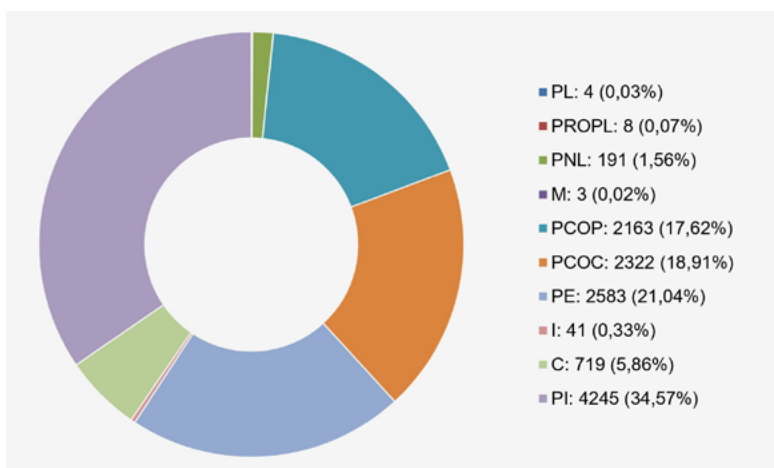


GRÁFICO PORCENTUAL POR TIPO DE INICIATIVA



VI. AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su agradecimiento a los diferentes departamentos de la Asamblea cuya colaboración ha sido esencial para la realización de este artículo, especialmente al Servicio de Desarrollo y Gestión de las TICs de la Dirección de Informática, Tecnología y Transparencia así como al Servicio de Publicaciones de la Dirección de Gestión Parlamentaria.

VI

RECENSIONES
BOOKS REVIEWS



**Redondo Rodelas, Javier y
Fernández Peychaux, María Inés (Coords.):
*La democracia después del populismo***

Ed. Tecnos, 2025, 309 pp.

Raquel Marañón Gómez

Letrada de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-8729-0404>

Fecha de recepción: 30/05/2025

Fecha de aceptación: 04/09/2025

La democracia después del populismo es un libro colectivo publicado por la editorial Tecnos, y que bajo la coordinación de Javier Redondo Rodelas y María Inés Fernández Peychaux agrupa en diez capítulos, precedidos de una introducción de sugerente título: La Mutación Democrática, y un epílogo sobre la situación de la política y de la anti política en la que se ha sumido Occidente, un análisis filosófico y político sobre el populismo, interrogándose sobre si su irrupción ha servido para perfeccionar o erosionar las instituciones.

Este análisis se hace sin apellidos políticos, asépticamente, si bien en la introducción se atisban las intenciones que afirman «que en el libro no comparten la visión de muchos de los más —o no tanto— reputados politólogos del momento, que creen que la extrema derecha, derecha alternativa o derecha radical presenta un peligro mayor que la extrema izquierda, nueva izquierda o izquierda alternativa o izquierda radical». Resulta difícil hacer una graduación de los partidos democráticos legales y por tanto democráticos sin un óptica ideológica o de cierta subjetividad y honesto es reconocer esto. En tal sentido, lo que sí me aventuraría a decir parafraseando a Bobbio es que el triunfo de los moderados suele ser un signo del advenimiento de la democracia, y por ende el crecimiento de los extremismos y de los movimientos ultra, del signo que sean, es justamente lo contrario.

Denuncian eso sí, sin complejos, que en España estamos asistiendo a un deterioro institucional provocado, a su juicio, por la contaminación populista de la izquierda. Este deterioro es algo evidente desde el punto y hora que las instituciones se están debilitando y sus contornos se ven desdibujados, y

es algo a lo que especialmente aquellos que trabajamos en las instituciones asistimos entre una mezcla de incredulidad y asombro.

Identifican varias amenazas para la paz y la estabilidad en Europa, entre ellas las manifestaciones antisemitas y el avance de la democracia iliberal que relega las libertades individuales, el ejercicio de control del poder ejecutivo o la independencia de los jueces. Esta afirmación cobra todo sentido debido a acontecimientos recientes, y no es inocuo pues es indudable que esa corriente existe y está organizada, como también son indudablemente insostenibles los excesos que se están produciendo en la defensa legítima de Israel.

Como nos recuerdan los autores la legitimidad de una democracia reside principalmente en su disposición y capacidad para limitar el poder y obstaculizar las tentaciones autocráticas, consolidándose como garantía de preservación del estado de derecho. Sin embargo denuncian que vivimos tiempos de absolutismo democrático, muchas veces encarnado en un líder carismático, un auténtico cesarismo, que supedita la división de poderes a la regla de la mayoría, imponiendo lo que denominan política de la irreversibilidad.

En tal sentido, las líneas introductorias para cualquier lector que siga con cierto interés la actualidad deberían despertar en su interior una honda preocupación por la apropiación de los partidarios del absolutismo democrático del espacio protagonista principal: *lawfare* de jueces, medios de comunicación como máquinas de fango que distribuyen bulos, acción ilegítima de la oposición por su propia naturaleza o la idea de que los ciudadanos movilizados son la voz del pueblo, pero solo si sus demandas están en sintonía con la acción del gobierno. Este es el escenario que dibujan y que tiene sin duda una honda conexión con el panorama político español donde la confrontación y la ruptura de consensos de la Transición parecen haber sido dinamitados.

Otro de los problemas es el debilitamiento y la pérdida de los consensos procedimentales. Cada vez se respeta menos al árbitro y eso lo vemos de modo especial aquellos que trabajamos en las instituciones. No nos referimos, que no es poco, solo a los consensos sobre la política exterior, la concepción de la justicia o el equilibrio de poderes entre otros, sino que también los procedimientos legislativos clásicos se ponen en cuestión y de igual manera se bajan las barreras de control situando en puestos reservados a reguladores o figuras arbitrales, a personas con una trayectoria política significada que siembran sospecha sobre la neutralidad de la institución y que algunos casos, más allá de la simple sospecha generan desconcierto.

El hiperpresidencialismo que es una de las notas de la política actual, se extiende a todos los partidos que buscan liderazgos fuertes, mesiánicos y carismáticos. Esta es tendencia no solo del gobernante sino de la mayoría de los nuevos partidos emergentes que replican esa misma idea. Obviamente, preocupa el ejercicio del poder por quien lo detenta pero también de quienes aspiran a ello. Así que en un eventual reemplazo o si estos fueran resorte o

pinza de gobierno, nada bueno se puede augurar. Es un estilo de gobierno de partido y de Estado que debilita el sujeto individual del parlamentario, hasta reducirlo a la mínima expresión, pero que incluso en el momento político actual, el llamado parlamento grupocrático se ha visto sacudido por la absoluta dominación del ejecutivo que en un sistema parlamentario cree poder gobernar sin el Parlamento, y es que el foco de la toma de decisiones, de las grandes decisiones, se ha desplazado extra muros parlamentarios.

Esos liderazgos cesaristas señalan como adversarios a las instituciones, incluidas las independientes porque las identifican como obstáculos entre el pueblo y el líder porque impiden aplicar el directismo, y eso es todo lo contrario a lo que Montesquieu pero también los federalistas americanos nos explicaron sobre la división de poderes, donde el entramado tenía que ser precedido de un sistema de frenos y contrapesos.

El uso excesivo del decreto ley como el abuso de su presupuesto de hecho habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad, que no siempre es ni extraordinaria ni urgente, es una muestra de que la eficacia fría gubernamental sustituye al *sage lenteur* del legislativo cuya finalidad es precisamente integrar a la mayoría con la minoría, haciendo realidad el principio deliberativo y eso es lo que se pretende evitar, la imposición gubernamental frente a la amplia mirada del Parlamento. En definitiva, se trata de aplicar el rodillo pero no en el parlamento sino incluso de manera externa al propio parlamento.

El libro que aborda todas estas cuestiones con sumo detalle se estructura en dos partes sustantivas. La primera tiene por título La Verdadera Democracia y la Falsa Democracia y engloba cuatro capítulos y la segunda analiza Los Métodos de Penetración de la Anti Política en los seis capítulos restantes.

En la primera parte antes citada, Ángel Rivero destacando la idea de que el populismo es la ideología del conflicto, de la división social en campos antagónicos, analiza la figura del plebiscito y la querencia del populismo por la democracia directa frente a la democracia de tipo representativo. Así, manifestaciones de democracia directa legítimas como el referéndum o el plebiscito son adulteradas porque la soberanía se convierte en voluntad sin reglas y el Ejecutivo en su portavoz y ejecutor, adulterando el papel de los medios de comunicación si fuera posible y en definitiva encarnando la soberanía en el líder y no en el sujeto colectivo. La democracia representativa no está en un plano moral inferior a la democracia directa. Es la única forma posible de hacer realidad la democracia en vastos territorios como el nuestro. Nuestro constituyente superó hace mucho este debate e incorpora manifestaciones de democracia directa en los tres poderes de la división clásica, pero opta como democracia moderna y como no puede ser de otro modo por la democracia representativa.

Juan Pablo Serra en el capítulo segundo revela el carácter esencialmente inestable de la democracia y el creciente descontento con la democracia

liberal por múltiples causas. La banalidad de la política actual o el desacople entre prosperidad y democracia especialmente en la juventud, ya que no encuentran en el sistema mejoras de vida concretos, es sin duda un terreno de honda preocupación para el correcto devenir del sistema. Tradicionalmente en el imaginario colectivo democracia y progreso o prosperidad eran términos que se daban la mano. Reflexiones estas que concluyen que es necesario forjar nuevos mitos para reconectar al pueblo con la esencia democrática. No podemos estar más de acuerdo. La democracia es sujeto eterno de crisis porque no puede ni podrá defenderse en igualdad de armas de quienes le atacan y por eso es tan importante reconectar con los mitos para que se aprecie lo virtuoso del sistema democrático, donde no todo vale y donde la resistencia de una institución dependerá del valor que le atribuyan sus ciudadanos. Volviendo al Parlamento, la centralidad política ha de ser recuperada, haciendo valer su condición de institución deliberativa donde las ideas son objeto de discusión y posterior votación con un margen de negociación o de acuerdo sincero.

Los conceptos de representación y participación son analizados por Óscar Elía que ante la imperfección de la representación política explica el concepto de participación y expone muy brillantemente las diferencias y la confusión, quizás deliberada, del bien común con el bien general y como esto ha contribuido a la degradación de la participación.

Muy sugestivo es el capítulo sobre la importancia de la verdad en política a cargo de Jesús Baoget.

El poder de la palabra en la lucha política ya ha sido puesto de manifiesto desde muchos ámbitos. Sin más Victor Hugo decía que la palabra era una manera de servir a Francia o entre nosotros Eduardo García de Enterría, advertía que el que gana la batalla de las palabras suele ganar la batalla de los hechos.

La verdad política es menester de la verdad teórica y de la práctica afirma, y sin verdad no puede haber democracia porque esta es un *prius* para que se desplieguen el resto de condiciones.

Analiza las complicadas relaciones entre la sinceridad y la política partiendo de la construcción de la realidad que se hace desde la política. Vicente Quintana evidencia las notas del lenguaje populista que partiendo de una alteridad o dicotomía nosotros y ellos, o el pueblo como un fragmento concreto e interesado que sustituya al todo, utiliza unos recursos muy concretos tales como la descripción catastrófica de la realidad, la denuncia de culpables, la exaltación de los valores que se defienden y la encarnación de todos ellos en el líder providencial. En definitiva utilizar el lenguaje para un cambio de sistema, para confundir y no para ser vehículo de consenso.

Particularmente interesante resulta el aterrizaje práctico de esta teoría que hace Quintana en un análisis concreto que rotula Pedro Sánchez y el populismo *mainstreaming*, Que a su juicio utiliza recursos, con los que seguro el lector está familiarizado con ellos tales como el «muro» frente a la

ultraderecha, el concepto de «fachoefera» y otras situaciones como la carta a la ciudadanía, la normalización del *lawfare* como concepto de uso recurrente por determinados cargos políticos o la soberanía emanada del Congreso, así como la frecuente descalificación de poderes no electos como recursos al servicio de la discordia. Se agradece el análisis práctico, tras la exposición teórica que realiza el consultor y que añade valor al libro. Aunque se presenta claramente desde un sesgo o posicionamiento contrario al actual gobierno permite sin duda un análisis de su impacto. No podemos dejar de comentar que en los tiempos incluso ya superados de la videopolítica de Sartori, hoy asistimos a la política del twit, donde los discursos han sido sustituidos por el eslogan fácil y machacón para movilizar a los propios y eso es mal común de unos y otros.

El segundo de los capítulos expone el caso del kirchnerismo a cargo de la politología argentina María Inés Fernández Psychaux, una de las principales estudiosas hoy en día de este movimiento.

En clave nacional, Álvarez Tardío, analiza el viraje a la izquierda del PSOE y la asunción de posiciones que eran más propias de comunistas y de izquierdas marginales con la Ley 20/2022 de memoria democrática, en la procura de los consensos de izquierdas y que realiza un blanqueamiento de la izquierda española republicana, como si solo hubiera buenos y malos en función del bando y con abstracción de los actos concretos.

En resumen es la sustitución del consenso de la Transición por un nuevo consenso de las izquierdas para reescribir la historia. Resulta casi obligado recordar las palabras del historiador, Presidente de la República en el exilio, Don Claudio Sánchez-Albornoz, que pronunció a su regreso a España: «Paz. Entendámonos en un régimen de libertad, poniendo lo que sea necesario a un lado y a otro de la barricada. Tendamos la mano en la mano del adversario de ayer, para discutir y dialogar en unas Cortes Nuevas el futuro de España y Basta».

Igualmente interesante es el análisis de Javier Redondo Rodelas sobre los movimientos sociales y los activismos y como estos se han profesionalizado y popularizado, estudiando en concreto el papel que tuvieron en la emersión de Podemos. Los líderes de Podemos son auténticos profesionales del activismo (movimientos como Nunca Más o el 15 M son buena muestra de ello), que aprovecharon la efervescencia colectiva y absorbieron la acción social en el partido político.

Se analiza igualmente la influencia del proteccionismo sobre las migraciones y de las migraciones sobre el populismo a cargo de Albert Gibernau de la Fundación Civismo.

Concluye el autor que la integración efectiva de los migrantes puede ayudar a mitigar los temores y tensiones que alimentan el populismo y las políticas que promueven la inclusión social y económica de los migrantes puede favorecer la cohesión social y reducir la influencia de las narrativas populistas.

Se enfrenta el modelo proteccionista frente al populismo pero no exclusivamente la variable económica porque subyace no solo proteccionismo de carácter económico sino también cultural y esto ha traído consigo el auge de partidos populistas de extrema derecha que encuentran en la retórica antiinmigración un caladero de votos.

Como receta para mitigar el coste de la inmigración en la saturación del Estado del bienestar propone la liberalización del comercio internacional para potenciar la fabricación en origen sin deslocalizar la mano de obra, sin pérdida de capital humano en origen. Sin embargo la realidad es tozuda y no parece que sean estos los derroteros de la política o la situación actual. El grado de apertura comercial de la Unión Europea se está reduciendo y sin duda el principal problema que relaciona inmigración con el auge del populismo no es el propio fenómeno migratorio sino la integración de estos en las comunidades de acogida.

Igualmente interesante resulta la lectura del capítulo a cargo de Alberto Veira Ramos sobre las actitudes hacia la democracia que analiza en detalle la Encuesta Social Europea para concluir que la desconfianza no es hacia la democracia sino hacia los partidos políticos y cómo se aprecia vivir en democracia aunque se realice al mismo tiempo reproche el funcionamiento actual de la democracia, lo que evidencia la fortaleza de los valores democráticos, si bien la diferencia por generaciones que son interpeladas es también notoria.

La exposición y análisis de los resultados aplicados a España resultarán sin duda de interés al lector que busque un nivel más práctico y al que remitimos, si bien rotulamos que en España se observa una tendencia clara a una mayor insatisfacción con la democracia entre los millennials y la generación Z, es decir, entre los más jóvenes. Esto debería hacer saltar alguna alarma en los cuarteles generales de los partidos que tienen mayor implantación y opciones de gobierno, si bien el autor concluye que no representa este hecho un serio peligro para la estabilidad de las democracias liberales pero amenazan curvas.

El epílogo lo firma Florentino Portero que aborda la crisis de Occidente. Asistimos, dice el autor, a un proceso de autodestrucción cultural. La Unión Europea a su juicio está sin acompasar su desarrollo institucional a la situación actual y los ideales y valores originales se han diluido y a nadie por tanto puede sorprender el auge del nacionalismo. Estados Unidos se encuentra inmerso también en una grave crisis cultural con gran tensión social también y se enfrenta una gran inestabilidad. Naciones Unidas avanza hacia la irrelevancia y se sustituye por los grupos como el G7. La democracia en crisis en Occidente, deja de ser patrimonio del este y se extiende por otras zonas del planeta. El elemento cohesionador es el compromiso con la libertad y la dignidad humana, no la herencia judeocristiana. No podemos hablar de Occidente como hace décadas pues su raíz judeocristiana ha sido cancelada y ya no tenemos posibilidad de distinguir el mal del bien, lo concreto de lo inconcreto. En resumen no tenemos garantía de que la democracia sobreviva

estamos ante una sociedad internacional cuyas nuevas alianzas están todavía por escribir. La incertidumbre del futuro nunca ha sido algo fácil de tolerar pero quizás sea más incierto que en otras ocasiones puesto que los tradicionales aliados se han vuelto imprevisibles.

En definitiva estamos ante un libro apetecible para un lector que quiera de manera cognoscitiva entender la realidad del momento político que vivimos. Verdaderamente asistimos a un tiempo donde uno de los dos pilares básicos en los que se asentó la democracia liberal está siendo vivamente atacado. Desde que en la Declaración de Derechos del Hombre y Ciudadano en su artículo 16 se afirmase que una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución, éste ha sido uno de los parámetros principales de la democracia liberal. La división de poderes está siendo atacada tanto dialécticamente como a través de los hechos. Los controles se desdibujan y se colonizan las instituciones, bajando la barrera a las garantías de los controles y contrapesos del diseño clásico.

La forma del ejercicio del poder reviste notas de absolutismo democrático, hiperpresidencialismo, devaluación del parlamento como cámara deliberativa, descrédito intencionado de instituciones e intolerables ataques al poder judicial, y por primera vez para los nacidos tras la Constitución española, tenemos la sensación de retroceso en el Estado de Derecho. Las garantías bajo las que nacimos, no están en su mejor momento y efectivamente se ha roto en gran medida los consensos procedimentales y sustanciales de la Transición.

Es necesario recuperar la senda del entendimiento y para ello lo primero de todo es que una ciudadanía vigilante observe la realidad y haga una valoración crítica. Una minoría crítica a cada lado del muro artificial que algunos quieren levantar ha de tender la mano al diálogo. Hace falta mucha pedagogía. El libro contribuye a ello. Necesitamos contención, consenso, que como Peces-Barba decía no era si no que no hubiera nada absolutamente insoportable para el otro. Aunque hoy en día pudiera parecer un imposible, lo hicimos en la historia, se hizo en situaciones mucho más comprometidas que el momento presente y se puede volver a hacer con altura de miras y con voluntad, y con el firme propósito de procurar lo mejor para España. Busquemos el ejemplo en las mejores páginas de nuestra historia reciente. Quizás los que tenemos la suerte de trabajar en el Parlamento tenemos una mayor esperanza en la reconexión porque sabemos que a pesar del escenario real de la política española, cuando se baja el telón y se apagan las luces, sin perder de vista la dureza de la dialéctica no todos los puentes están rotos y es absolutamente capital que esos moderados, críticos en algunos casos, tomen el control de mandos. Sobran los motivos.



Álvarez Rodríguez, Ignacio:
Más allá del Derecho Constitucional.
Lecturas para mis alumnos.

Ed. Servicio de Publicaciones de la
Universidad Complutense de Madrid,
2022, 225 pp.

José Luis López González
Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad Autónoma de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-9717-8272>

Fecha de recepción: 23/02/2026
Fecha de aceptación: 16/04/2026

El libro, como explica el autor, en el «A modo de introducción: el motivo de este escrito» de su obra (pp. 11-13), obedece a tres grandes razones.

La primera, es la vocación por preparar un texto para que el alumno disponga de herramientas adicionales a la bibliografía convencional de la asignatura para reflexionar sobre los principales retos y desafíos que tienen planteados hoy las Constituciones modernas, pero sin abrumarle con normas, sentencias y textos farragosos. Pretende ser una creación pegada a la realidad, no alejada de ella.

La segunda, consiste en el deseo de que ese texto sea una continuación de la conversación que se produce muchas veces en eso que algunos denominan «minutos de la basura» en baloncesto, pero que, desde la experiencia del autor, suelen ser los mejores de una clase, porque es donde surgen muchos interrogantes que, siendo extraordinariamente relevantes, se quedan en el tintero por falta de tiempo.

La tercera, se cifra en que resulte un texto ameno, cercano y valioso desde el punto de vista didáctico. En todo caso, como acertadamente apunta el autor, el libro está llamado a competir «con todas las golosinas tecnológicas habidas y por haber» (pp. 11-12). Es verdad, sin embargo, que en la «selva digital» se localizan textos de muy baja calidad y carentes de interés para lectores mínimamente formados e inteligentes. Como pone de manifiesto David Trueba, al que el autor cita en el libro, «la tecnología implica que primero hay que conocer el criterio mayoritario para luego conformar el propio. La mercantilización es lo que manda hoy en día (la taquilla antes que la autoridad final del producto). Todo es fugaz y nada se somete a reflexión» (pp. 29-30).

Nota preliminar: significado y función de la obra

En mi opinión, el libro incorpora unos materiales muy valiosos, seleccionados con excelente criterio, para la reflexión. Incorpora, además, la sugerencia de nuevas lecturas que amplíen la perspectiva de análisis de los estudiantes.

En efecto, en cada capítulo, encontramos dos niveles de profundidad:

- a) Las reflexiones del autor y
- b) La bibliografía que se recomienda para ampliar el contenido de dichas reflexiones.

Se trata de una obra que facilita el tránsito, siempre complejo, desde el instituto o colegio a la universidad. En este sentido, es propio de un estudiante universitario cabal reflexionar sobre lo que aprende. Es obligación de un buen profesor universitario razonar, motivar y fundamentar adecuadamente sus explicaciones. El docente debe estar siempre abierto tanto a las preguntas como a las reflexiones críticas de sus alumnos y ofrecer la oportuna respuesta a las dudas, consultas y comentarios de los estudiantes. Precisamente a estimular la reflexión crítica, esto es, a enseñar a pensar a través de textos de auténtico valor didáctico, va dirigida, en mi personal criterio, la obra que se comenta.

Se han seleccionado una serie de capítulos que, en opinión del autor de la recensión que el lector tiene ante sus ojos, merecen particular atención por los planteamientos que en ellos se desarrollan y por el particular interés y novedad de los temas propuestos. Como consecuencia de esa selección, se comentan a continuación un total de doce capítulos seleccionados por el autor del presente comentario bibliográfico.

- I. **La psicopolítica. Capítulo 4, pp. 23-27.** Como pone de relieve Byung-Chul Han, en su obra *La psicopolítica*, «vivimos una época de creernos libres de las coacciones externas y ajenas, pero a la vez nos sometemos a coacciones internas bajo el mantra del rendimiento y la optimización. Es decir, nos creemos libres y sólo somos esclavos de nosotros mismos» (p. 23). Byung-Chul Han cree que el poder no descansa en la violencia ni en la represión, sino que cuanto mayor es más silenciosamente actúa. Además, el poder procura que las personas se sometan por sí mismas. Se trata de que desde el poder se transformen en seres dependientes cuya voluntad permanezca en todo momento controlada. La psicopolítica es el sistema de gobierno del neoliberalismo que instituye entre los individuos una rivalidad interminable que se disfraza de «sana competición, como una motivación excelente» (p. 24). Vivimos el tiempo del saber basado en datos (el Big Data o *Dataísmo*). La actual sociedad de la transparencia y de la información tiende a la uniformidad, se elimina lo otro, lo extraño. Ya no hay espacio para la reflexión y el ensayo. En realidad, únicamente aquellos que son capaces de construir espacios de silencio, quietud y soledad tienen

la posibilidad de generar opiniones sólidas y realmente libres. Son los que denomina «herejes modernos» (p. 25).

II. Internet mata la mente. Capítulo 10, pp. 45-46. Nicholas Carr, en su obra *Superficiales. ¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes?*, pone de manifiesto que Internet está operando cambios estructurales e inevitables a peor en nuestro cerebro, así como en valores como la empatía o la compasión. Además de lo anterior, está científicamente comprobado que Internet debilita capacidades humanas tan relevantes como las de concentración y contemplación del mundo, en el marco de una sociedad sometida a cambios vertiginosos e instaurada en un clima de agitación permanente. Al confiar en los ordenadores para intermediar en nuestra comprensión del mundo, nuestra propia inteligencia se aplanan y convierte en *inteligencia artificial*.

III. El pensamiento que nunca pasa de moda. Capítulo 17, pp. 69-70. Doris Lessing, en su obra *Las cárceles que elegimos*, pone de relieve que para reflexionar sobre cualquier asunto resulta imprescindible buscar entornos de serenidad que nos permitan recordar nuestra propia experiencia sobre la cuestión de que se trate. Por ejemplo, la vivencia de un conflicto bélico constituye una experiencia siempre negativa. En esa condición, nos debería poner en guardia frente a nuestros instintos más primitivos, sobre todo cuando el ser humano actúa en grupo. En sentido positivo, un ser civilizado ha de ser capaz de adoptar una visión serena, objetiva, crítica y escéptica ante la sociedad que le ha tocado vivir. Y ello sin olvidar que existen también ideas intemporales por las que siempre merece la pena luchar como las de «democracia», «derechos fundamentales» o «Estado de Derecho».

IV. La felicidad a martillazos y el espécimen moderno. Capítulo 21, pp. 77-82. Iñaki Domínguez, en su libro *La felicidad a martillazos. Un manual de autoayuda* esboza una idea sencilla pero de un gran valor: «haz cosas y no pienses en hacer cosas. Muévete, actúa en el mundo y así cambiarás de estado mental (...) la pasividad nos mata. Debemos poner remedio a nuestras carencias a través de la acción» (p. 77). Ha de recordarse que el término «humildad» proviene de *humus*, que significa suelo, tierra; por eso la experiencia, del tipo que sea, nos torna humildes, recios y razonables. Resulta saludable comunicar e intercambiar experiencias con los demás sin por ello dejar de escucharnos a nosotros mismos. Y ello sabiendo que el ser humano ha de aprender a ser paciente porque nada de lo bueno que pueda sucederle llega de modo repentino. Nuestra capacidad para cambiar las circunstancias que nos condicionan es limitada. Por eso, hemos de actuar con la mayor intensidad posible si queremos enderezar nuestro destino en la direc-

ción deseada. Para ello, una de las claves reside en encontrar placer en aquello que esté más allá del interés inmediato (pp. 78-79). Ante todo, se ha de dar prioridad a la acción sobre el bucle que genera la reflexión recurrente e improductiva que conduce a lo que en Psicología se denomina «parálisis por análisis».

- V. **La mente conservadora. Capítulo 23, pp. 85-88.** Como ha escrito Lord Falkland, «cuando el cambio no es necesario, es necesario no cambiar». Reformar no supone necesariamente cambiar a mejor. En este sentido, merece la pena conservar lo mejor de nuestras tradiciones reconciliándolas con cuantas mejoras resulten necesarias. Tiene razón Russell Kirk cuando sostiene que «es necesario educar a los ciudadanos a través del conocimiento y la sabiduría de nuestros ancestros, de sus obras y legado, para que puedan formarse su propia opinión sobre una base firme» (p. 87).
- VI. **¿Se puede ser buen profesor? Capítulo 24, pp. 89-90.** En opinión de Philippe Meirieu, puesta de manifiesto en su obra *Carta a un joven profesor. Por qué enseñar hoy*, se es un buen profesor cuando se consigue desarrollar un respeto por la profesión que te lleva a cumplir tus obligaciones pulcramente. Enseñamos para mostrarnos dignos de quien nos enseñó, porque siempre somos aquel alumno a quien un maestro deslumbró en su día. En efecto, el Profesor Meirieu considera, a mi entender con toda razón, que «el trabajo crea la motivación y no a la inversa. Esto es, una disciplina nos resulta interesante cuando la hemos trabajado con intensidad durante mucho tiempo». Estoy también completamente de acuerdo con el autor de la obra aquí y ahora comentada cuando aconseja a sus alumnos que no desesperen a la primera, que perseveren y observen si se abre o no esa vocación, pues «la inspiración suele venir cuando llevas horas sentado en la silla, clavando codos, creando el contexto apropiado para que el genio surja. Y todos lo tenemos. Pero escondido. Talla el bloque de piedra y saldrá. Prometido» (pp. 89-90).
- VII. **¿Por qué somos de derechas o de izquierdas? Capítulo 31, p. 105.** Como señala el autor, merece la pena prestar atención a la obra de Jonathan Haidt *La mente de los justos*. (Barcelona, Ed. Deusto, 2019). El ser humano tiende a hacer lo que hace guiado por las emociones que luego intenta justificar desde el plano racional. En las últimas décadas, los estudios en Psicología han puesto de manifiesto la trascendental función de lo emocional en las conductas humanas.
- VIII. **Doce reglas para cuando te encuentres alicaído. Capítulo 36, pp. 121-123.** Enrique García Maíquez nos ofrece un conjunto de pensamientos básicos o ideas esenciales para la mejora de nuestra vida.

Se recogen en las pp. 121 a 123, ambas inclusive, del libro que se comenta, y se podrían resumir en una serie de reglas que se ponen de manifiesto a continuación: 1. Ten muchas lealtades, pero ninguna servidumbre, salvo con tus padres. 2. Merece la pena poner freno a las actitudes abusivas de los demás. 3. Multiplica tus actividades valiosas como manera de aprovechar el tiempo. 4. Puedes amar a tu país y dedicarte a servirle. Pero no debes matar a nadie por la patria. 5. No ofendas a nadie. 6. Puedes lograr que todo sea bello. Intenta alcanzar tu mejor versión en todo lo que hagas. 7. Cobra por tu trabajo. El dinero es un medio de vida que se valora especialmente cuando escasea. 8. Mentir es perder el tiempo. No mientas a los demás ni te mientas a ti mismo. Porque el juez más implacable lo tenemos en nuestro interior. 9. Es compatible la superación personal con la bonhomía. 10. Aplícate la reciprocidad con los demás, pero no la exijas. No esperes que te admire aquel a quien admiras. No le pongas a tu amor un peaje de vuelta, porque entonces sólo tú saldrás perdiendo. Querer es querer sin límite y sin subterfugios. No puede depender de que te quieran. Si haces eso estarás protagonizando una suerte de transacción mercantil. 11. Quien te confía un secreto te hace su guardián. Quien te pide ayuda te nombra caballero. Quien te valora más de lo que mereces, te ofrece un ideal. 12. Actúa con precaución, sentido común y mesura. Si se actúa así se tendrán mayores posibilidades de éxito.

IX. Una idea que nunca pasa de moda. Capítulo 37, pp. 125-127.

En este nuevo Capítulo, nuestro autor da continuidad al pensamiento de Enrique García Máiquez. Lo hace en esta ocasión en relación con el carácter imprescindible de las denominadas virtudes cívicas, entendidas como elementos arquitecturales básicos de la convivencia democrática que nunca deben pasar de moda. En efecto, como señala García Máiquez, «ser distinguido no es distinguirse de los demás, sino del peor yo de cada uno» (p. 126). En palabras que siempre me gusta emplear, debemos procurar estar siempre más cerca de nuestra mejor versión que de cualquiera de las otras posibles.

X. Todos subimos una segunda montaña. Capítulo 41, pp. 137-148.

Se trata de un Capítulo fundamentado en el pensamiento de David Brooks, y más concretamente en su libro *La segunda montaña. La búsqueda de una vida con sentido* (Madrid, Ed. Gaia, 2019). Como se pone de manifiesto en la obra que se acaba de citar, es necesario llamar a la humildad y al aprendizaje pues «las personas no somos sino mendigos que enseñamos a otros mendigos dónde hemos encontrado algo de pan. Olvidarse de uno mismo y llenarse de actividad es el mejor modo de tener alegría y de encontrar tus propias razones para vivir» (p. 137).

Son demasiado frecuentes en nuestra sociedad las crisis de soledad, la desconfianza, el miedo al futuro y la pérdida de la esperanza. La capacidad de escucha a uno mismo, la vocación de servir sin esperar ser servido y el impulso moral que nos pone en línea con el bien constituyen fórmulas para alcanzar nuestra mejor condición emocional en cada fase de nuestra existencia. Como siempre, acierta de pleno Ignacio Álvarez, cuando con la inteligencia y sagacidad que lo caracterizan, nos recuerda que las personas buenas y valiosas, en el mejor sentido de ambos términos, se forjan en la dificultad a través del espíritu de lucha que les conduce a la mejor versión que pueden ofrecer como seres humanos (pp. 138-139). En efecto, la acción y el compromiso nos fuerzan a instalarnos en una mejora personal permanente a través del esfuerzo y la dedicación (p. 140).

Como escribe el Profesor Álvarez Rodríguez, en la obra que aquí se comenta, «para aprender algo de verdad, hay que hacerlo despacio. Al hacerlo lento dejamos que sedimente en el cerebro. Para eso es necesario disciplinarse, huyendo de la tiranía de la dispersión mental. La autodisciplina es una forma de ser libres: nos liberamos de la pereza, del letargo, de las expectativas y exigencias de los demás, de los miedos, dudas y debilidades» (p. 143).

XI. La izquierda ante el espejo. Capítulo 54, pp. 199-203. En este Capítulo han de destacarse las referencias del autor de la obra comentada al libro de Jordi Gracia *Contra la izquierda. Para seguir siendo de izquierdas en el siglo XXI* (Barcelona, Ed. Anagrama, 2018). Jordi Gracia, a modo de examen de conciencia, señala comportamientos que, aunque se defiendan desde formaciones políticas que se califican a sí mismas como progresistas, no merecen ser consideradas como de izquierdas. Entre esos comportamientos, resultan particularmente destacables dos: «sabotear las leyes que no gustan» (en vez de proceder a su reforma en el marco de la cláusula constitucional de Estado de Derecho proclamada en el art. 1.1 de nuestra Norma suprema) y considerar «indiscriminadamente y a ojo de buen cubero» determinadas conductas como acoso sexual (p. 199).

Como siempre, comparto plenamente las siguientes dos afirmaciones del autor de *Más allá del Derecho Constitucional*, materializadas en las páginas 200 y 201 de la obra. La primera consiste en poner de manifiesto que en un libro merece especialmente la pena reparar en el rigor y la honestidad intelectual con la que ha sido escrito.

En la segunda, se recuerda que cuando se habla de política y de poder en democracia ha de repararse en los diferentes aspectos que se relacionan a continuación: 1) En las necesidades de los ciudadanos, que no dejan nunca de ser personas con vidas reales, 2) En la propia diversidad de quienes integran la comunidad política, así como en el deseo y la necesidad de los seres humanos de desarrollarse en un marco de convivencia fundamentado en el ejercicio de la libertad responsable, 3) En que las redes

sociales no reflejan siempre, ni muchísimo menos, el sentir de la calle, 4) En que las personas merecen respeto por el hecho de serlo y eso no se consigue a través de revoluciones o conflictos bélicos, 5) En que referirse, de manera irresponsable y carente de verdadero fundamento, a futuros «posthumanos o transhumanos», ha traído consecuencias nefastas de las que deberíamos aprender, 6) En que no merece la pena ser de derechas o de izquierdas si para ello es preciso hacer daño o despreciar a los que no piensan como uno mismo, 7) En que sería conveniente cambiar nuestra inclinación en favor de determinadas ideas cuando hemos comprobado su falta de fundamento, 8) En que las denominadas políticas de identidad constituyen un serio reto para las constituciones del siglo XXI. Retomar en su plenitud el concepto de ciudadanía, que incorpora un conjunto de derechos y deberes debidamente garantizados, como fundamento del Estado democrático, nos sitúa en la mejor tradición de nuestros sistemas políticos de convivencia en libertad. 9) En que no resulta admisible la mirada prepotente, propia de quien se cree superior, de una presunta intelectualidad como vanguardia de la comunidad política. 10) En que es preferible convivir que destruir y progresar que revolucionar. Conservar lo que es bueno y justo es la base imprescindible de cualquier progreso que merezca ese nombre, de cualquier proceso de mejora que, en cuanto tal, merezca la pena de verdad. 11) En que emplear criterios cerrados y apriorísticos, como es la denominación genérica «ser de derechas» o «ser de izquierdas» no ayuda en absoluto a desentrañar, desde un análisis riguroso y en profundidad, problemas complejísimo como la prostitución, el aborto, la gestación por sustitución o el enfoque de las grandes cuestiones y problemas de la humanidad.

XII. Pesca de arrastre. Capítulo 57, pp. 213-215. Esta última unidad de la obra que comentamos se fundamenta en el libro de Fernando Ballano *Tierra de nadie. Otra manera de contar la Guerra Civil*. Ed. Ardazalia, Madrid, 2021.

La Guerra Civil (1936-1939) constituyó el hecho más lamentable y sangriento de la Historia de España. Supuso un conflicto bélico entre españoles alentado desde la irracionalidad, la ideología puesta al servicio de intereses personales y grupales y el más absoluto desconocimiento de los valores propios de un sistema de convivencia en paz y libertad. Un conflicto bélico realmente terrible, largo y cruento. El propio franquismo como tal responde a un movimiento militar típico que no era nuevo en nuestra muy compleja e inestable historia constitucional.

En su libro, Fernando Ballano profundiza en aspectos poco estudiados hasta ahora en la bibliografía sobre esta materia, como el de la lealtad geográfica y las familias divididas entre los dos bandos, la frecuente comunicación a través de las trincheras, la importancia de las canciones, en ocasiones, cantadas juntos. Una obra necesaria para desmitificar aspectos

de la guerra presentados como épicos sin serlo y para desvelar otros, ocultos, así como las conductas positivas y elogiadas en medio de la sinrazón y sin distinguir bandos. En efecto, quienes sufrieron la guerra de verdad, a pie de campo de batalla, eran miembros de la misma generación y estaban igual de asustados y asqueados por una guerra que ni querían ni entendían. Hermanos contra hermanos, amigos contra amigos en una guerra, como todas, sin vencedores, más allá de la negación de la libertad y de la propia vida. En realidad, al contemplar «a un sedicente intelectual defender la guerra o la revolución, no se ve a alguien inteligente sino al más perfectamente equivocado de todos» (p. 213).

En este mismo Capítulo, en las páginas 213 a la 215, ambas inclusive, Ignacio Álvarez Rodríguez nos da cuenta de otros interesantes y valiosos aprendizajes, a los que ha accedido en los últimos tiempos, y que cabe resumir del modo siguiente: a) El conservadurismo no consiste en dejar las cosas como están para que queden a merced de los acontecimientos. Conservar supone mantener y cuidar lo que merece mantenimiento y cuidado, b) La gratitud tiene sentido hasta en el momento de finalizar una conferencia, c) El auténtico avance en la vida no proviene de la tecnología o de la mera elucubración. El auténtico avance en la vida viene siempre con un pie apoyado en el suelo, d) En materia religiosa. Ante Dios nunca somos héroes anónimos. Cuando desde la maldad, materializada en el demonio, se posee un alma no se está conquistando la voluntad de una persona sino privándola de ella. El mal disfrazado de bien es mucho más dañino que el mal sin disfraz porque al primero no lo ves venir, e) Hay que citar al autor o la autora a quien de verdad se conoce. En este sentido, se percibe hoy un cierto elitismo en algunos sectores de la izquierda política, f) La labor del intelectual no es más importante que la de una limpiadora o un fontanero, g) No hay que despreciar el conocimiento valioso por su origen antiguo. Nada más viejo que el viento y sigue soplando.

En definitiva, la obra de referencia constituye una novedosa y original aportación al ámbito de la docencia del Derecho Constitucional. Puede afirmarse, sin ningún género de dudas, que nos encontramos ante un valiosísimo instrumento que completa y pone en valor los conocimientos adquiridos a través de la bibliografía convencional sobre el ordenamiento constitucional de España. Se trata de un libro orientado a estimular la reflexión crítico-constructiva en relación con la convivencia en libertad y ello tanto desde la perspectiva del ciudadano como en lo que se refiere al funcionamiento del sistema institucional propio del Estado democrático.



García-Contell Muñoz, Jorge: ***El Estado problemático.*** ***Repensar el Título VIII CE.***

Ed. Dykinson, 2025, 243 pp.

Remedio Sánchez Ferriz
Catedrática emérita de Derecho Constitucional
de la Universitat de Valencia
<https://orcid.org/0009-0006-1216-9788>

Fecha de recepción: 04/10/2025
Fecha de aceptación: 10/04/2026

I.- Pese al título, que traduce perfectamente la variopinta problemática de nuestro Ordenamiento jurídico político vigente, el uso de nuestra lengua por el autor es clara, sin problematicidad alguna, rigurosa, sin dogmatismos, y exquisita hasta alcanzar valor literario. Lo subrayo porque contrasta abiertamente con el lenguaje de nuestros políticos y hasta de nuestros parlamentarios en su sede institucional, en especial cuando de reclamación de competencias e invocación de hechos diferenciales se trata.

La introducción adopta un estilo ensayístico y crítico por cuanto fue acompañado el inicio de las autonomías de las primeras (y descartadas) afrentas a la Constitución. Tal vez se sacrificó demasiado¹ el valor fundamental de la norma suprema en la pertinaz búsqueda del consenso².

La completitud del estudio es loable pese al esfuerzo de síntesis llevado a cabo por el autor. Sin embargo, no ignora ningún aspecto importante hasta el punto de que, en ocasiones, y especialmente el Capítulo 2, me ha sugerido la idea de tratado a la vieja usanza de los manuales de mi época de estudiante en los que se hacía un repaso de toda la doctrina destacada. Tanto es así que he consultado por primera vez en mi vida la IA y me ha contestado que «El término “tratado” podría considerarse más formal y extenso, ya que generalmente se asocia con obras académicas de gran envergadura y profundidad en un campo específico. Si bien es adecuado para describir una obra que aborda

¹ Sobre el curioso caso andaluz, p. 24 y ss.

² Sin perjuicio del valor que el mismo tenía en aquel momento y que aún hoy debemos reconocer y recuperar. *Cfr.* Freixes Sanjuan, Teresa (2024). *En defensa de la transición*. Editorial Almuzara.

exhaustivamente un problema, podría ser excesivo si el trabajo no es tan amplio. Si estás buscando una alternativa que transmita la misma idea sin parecer tan imponente, podrías considerar “informe detallado” o “síntesis integral”. En efecto, informe detallado sería más adecuado, añadido yo misma, pero creo que también puede considerarse un tratado, no del Estado autonómico pero sí del título adecuadamente escogido, de la idea de «problemática» que ha presidido este medio siglo de autonomismo español.

II.- Apenas se entra en el Capítulo 2 comprobamos esa completitud y la interdisciplinariedad de la obra. Básicamente jurídica, pero tratando sus inicios con el carácter histórico y objetivo del que ya se es capaz tras medio siglo que permite al autor recurrir a citas de conocidos historiadores. De la peculiar situación del País Vasco destaca la radical negativa a la Constitución de Arzalluz y su contradicción con los resultados oficiales del referéndum constitucional (p. 33 y ss.) que confirman la legitimidad del texto en ocasiones negada.

El segundo elemento para destacar es la posición de ERC, también reacia a aceptar la soberanía del pueblo español, lo que explica que ya en aquellos primeros momentos tanto catalanes como vascos (en sus partidos minoritarios) invocaran el confederalismo. Con todo cobra un interés especial el recuerdo de Letamendia y sus intervenciones en el Congreso que ponen de relieve como la situación preocupante actual en la que la cabeza visible es parte de Cataluña, ya quedaban planteadas abiertamente (y como dice el autor, con sinceridad absoluta por parte vasca) en las mismas Cortes constituyentes (p. 40 y ss.).

Y la idea de tratado me la ha sugerido la presentación de todas las propuestas políticas, y también doctrinales, formuladas en la búsqueda del federalismo con concretas y atinadas propuestas para reformar la Constitución. Desde la Declaración de Granada fomentada por el PSOE, bajo la dirección de Rubalcaba, pasando por las formuladas por la Fundación Campalans, las adiciones y precisiones razonadas por Gregorio Cámara, por la visión crítica de Ruiz Rico (que para mí tiene el valor añadido de buscar el origen del desconcierto en las contraprestaciones hechas por los gobiernos estatales a los micronacionalismos en pos de la gobernabilidad), sin olvidar el grupo de académicos encabezado por Muñoz Machado (del que en su día discrepé por tratar una cuestión tan decididamente general desde la perspectiva parcial de resolver el problema catalán), pasando también por la reforma federal firmada por Eliseo Aja, hasta llegar a las interesantes aportaciones de Roberto Blanco en los múltiples rostros del federalismo y en este caso concreto con un planteamiento jurídico del Estado federal que en cierto modo desautoriza parte de las precedentes propuestas en forma y con argumentos bien trabados que comparto totalmente³.

³ Falta en las propuestas precedentes el tema básico de la soberanía estatal y la no similitud total de la Constitución con todas las que se pretenden para el futuro de las CC. AA. en lugar de sus respectivos

III.- Pero el Capítulo, junto a tan exhaustiva exposición doctrinal, no deja de lado la realidad política del régimen que pasa por la experiencia del Plan Ibarretxe y del *procés* catalán, no siempre en forma serena ni ajustada al orden constitucional, por lo que con razón el autor intitula esta parte más práctica como «superación autonómica». La exposición de los intentos políticos encabezados por Ibarretxe no exime de la consideración teórica de los mismos y la crítica doctrinal de cuanto excedía el marco constitucional. El final de este proceso del que con detalle se ocupó Vivancos Comes⁴ en una nutrida tesis doctoral hizo saltar al primer plano de las discusiones doctrinales la preparación de la reforma del Estatuto catalán de 2006 y, paralelamente, aunque sin toda la visibilidad y polémica de aquel, también el valenciano sin tantas pretensiones políticas que, sin embargo, se aprobó el primero.

También el estudio de la reforma catalana, la STC 31/2010 y cuantas acciones de carácter político comenzaron entonces en el ámbito catalán constituye una completa síntesis de tan complejo problema político y jurídico (p. 75 y ss.). Aunque las primeras reacciones a la sentencia fueron políticamente críticas radicales y reproches abiertos de ataque a la nación catalana y a todas las consecuencias jurídicas y la significación que de la misma se quiso extraer con la reforma del Estatuto, creo que siquiera vale la pena recordar en este comentario ni las manifestaciones populares ni los resultados electorales que, sucediéndose en cortas legislaturas, daban cierto ascenso porcentual al secesionismo que, sin embargo a día de hoy, parece si no superado, al menos frenado.

IV.- Pero digo que no son esos aspectos puramente políticos los más decisivos porque en menos de una década lo que el autor titula «la deriva secesionista del nacionalismo» (p. 86 y ss.) ha puesto a prueba a todas las altas instituciones del Estado que se han visto directamente implicadas y en ocasiones forzadas en sus competencias y funciones habituales.

No puede ignorarse el núcleo de las exigencias catalanas que sin temor alguno pretendían la consecución de un estado soberano con forma republicana, a cuyo efecto forzaban la maquinaria parlamentaria regional o autonómica con la que se pretendía dar legitimidad democrática a todas las ocurrencias políticas como la Declaración de soberanía y derecho a decidir; o la pretendida consulta de un referéndum de autodeterminación con el fácil recurso al lenguaje político siempre dispuesto a disfrazar la misma pretensión: si la mención del referéndum era un grave problema constitucional, bastaba con recurrir a expresiones como «consultas populares no referendarias»... Todo para llegar a

Estatutos y falta el engarce de los elementos del Estado federal deseado pero que se ha de ajustar a la construcción jurídica del mismo. Por lo demás, es interesante la referencia a la ausencia de cultura federal a la que en alguna ocasión también me he referido y básicamente la desconfianza de Blanco en el hecho de que el federalismo hubiera de satisfacer a los micronacionalismos extremos (p. 60 y ss.).

⁴ Vivancos Comes, Mariano (2011). *La propuesta de nuevo estatuto político de la comunidad de Euskadi. Análisis de un estatuto de segunda generación*. Valencia.

«desconectarse» del Estado español, actuaciones y sobre todo uso de las instituciones autonómicas para afrentar abiertamente el ordenamiento jurídico y en particular la Constitución en múltiples de sus mandatos que configuran la estructura del Estado social y democrático de Derecho.

La coacción y fuerte presión institucional autonómica dio lugar a la intervención de todas las instituciones estatales que con mayor o menor fortuna (digo esto porque los problemas siguen subsistiendo) trataban de defender la constitución al menos en sus más básicos principios: El Gobierno y el Senado acordando la excepcional e inédita aplicación del artículo 155 CE (p. 95 y ss.)⁵, el Tribunal Constitucional saliendo al paso de decisiones abiertamente inconstitucionales, la Fiscalía General del Estado interviniendo con el fin de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado evitaran una supuesta consulta sin las menores garantías de objetividad y neutralidad y violando todas las normas electorales y posteriormente presentando querrela contra relevantes cargos autonómicos por delitos de sedición, rebelión y malversación; la consiguiente actuación del Tribunal Supremo juzgando de los delitos mencionados hasta dictar condenas que poco después serían anulados por el Gobierno de la nación mediante indulto en contrario a cuanto habían informado en sentido negativo la Sala de lo Penal del TS y el Consejo General del Poder Judicial.

Todo ello aderezado con una peculiar y también inédita situación generada por la huida del Presidente de la Generalitat catalana que, siendo en puridad, un prófugo de la justicia, no ha dejado hasta ahora de intervenir en cuantos asuntos son de extraordinario interés estatal por la vía de amenazas, desafíos, y todo tipo de manifestaciones de descrédito para el Estado español y sus instituciones e, incluso, participando con sus escaños en la investidura del Presidente del Gobierno actual bajo fuertes presiones y amenazas que aquel está dispuesto a soportar para seguir en el cargo presidencial cediendo a exigencias no menos inconstitucionales como la de que se dictara una Ley de amnistía por vía de proposición de ley del grupo socialista (aun en momentos en que el Presidente se hallaba solo en funciones a la espera de que *el prófugo* le concediera sus necesitados votos para la investidura). Cuesta creer que el autor haya podido relatar tan esperpénticas situaciones con la objetividad y habitual rigor con que lo hace. Cabe concluir esta parte con cita literal:

«La dualidad competencial del primer momento fue prácticamente homogeneizada mediante los pactos autonómicos de 1981 y 1992, las transferencias generalizadas de competencias y, posteriormente, con las reformas

⁵ Es interesante la cita que se hace a la Dra. Freixes en la página 97: la profesora Freixes ha explicado que el artículo en cuestión, de inspiración alemana, fue aplicado «a la italiana», puesto que la Constitución de ese país permite la disolución de los órganos regionales y sustitución por otros. En España, a propuesta del Gobierno y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, determinadas competencias o atribuciones dejaron de ser ejercitadas por las autoridades catalanas y pasaron a serlo directamente por las autoridades centrales.

estatutarias a partir de 1994 y hasta los primeros años del siglo XXI. Consta en páginas precedentes cómo la llamada «profundización» del sistema autonómico —centrifugación del Estado, sería expresión más exacta— fue incuestionable y casi incuestionada hasta fechas recientes...».

Sin embargo, creo no exagerar cuando aludo a esperpénticas situaciones tan insólitas que han ido generando rechazo bastante generalizado por parte de la doctrina que considero mejor preparada y que no ha sucumbido al silencio de tantos constitucionalistas que, no por menos preparados han visto «los toros desde la barrera» ignorando, según parece, las reacciones ciudadanas de confusión e incompreensión, me atrevería a decir que incluso por parte de simpatizantes y tal vez votantes socialistas⁶.

V.- No es de extrañar, por tanto, que en una obra que pretende la objetividad se dedique el Capítulo 3 a la recentralización como propuesta también sostenida por la doctrina y algunos políticos. Y en tal sentido comienza el autor recordando las abiertas reticencias ya en el momento constituyente que encabezó la entonces Alianza Popular⁷. Vale la pena, creo, transcribir que:

«La Alianza Popular conducida por Manuel Fraga consideraba que la redacción del artículo 2 CE abría el peligroso camino de la confusión terminológica, la tácita aceptación del principio de las nacionalidades y el derecho de autodeterminación y, finalmente, de la desigualdad y el trato discriminatorio entre los diferentes territorios de España. Casi medio siglo después es difícil afirmar que su diagnóstico fuese arbitrario o infundado...».

Desde esta perspectiva contrapuesta a todo lo hasta aquí reflejado, no olvida el texto la LOAPA tan polémica como ineficiente y nunca más reintentada aunque puntualiza el autor que:

⁶ No hay duda en algunas de las interesantes referencias del texto. Por ejemplo en la página 98: indicaba Gregorio Cámara en el Anuario Político de Andalucía 2013-2014 que el Estado autonómico sufría una notable erosión en su prestigio a manos de los nacionalismos catalán y vasco, que en los años anteriores manifestaron su distanciamiento respecto de la referencia constitucional y estatutaria, hasta el repudio de la continuidad de sus respectivos territorios en el conjunto de España... Corroboraba el profesor Ruiz-Rico la difusión de corrientes de opinión «que llegan a proponer una reducción sustancial de los niveles de autogobierno territorial, en base a evidentes disfuncionalidades que se han producido en su implementación institucional y jurídica». No obstante, adelantaba la dificultad de que un nuevo paradigma unitario llegase a alterar el *statu quo* autonómico... (p. 99).

⁷ Aquí nos recuerda la tesis que Teresa Sevilla dedicó al tema y en la página 102 se lee: así lo explicaba Teresa Sevilla: «Alianza Popular considera al abordar el problema regional, que España es una nación definida por la historia, con una entidad cultural, social, económica y política, lo que le lleva a afirmar la unidad del Estado y por consiguiente la existencia de una sola soberanía y la existencia de un único poder político soberano, el del Estado. Al mismo tiempo y junto al Estado se reconoce la existencia de un conjunto de regiones, con personalidad social, cultural y económica». En sus líneas maestras, la fórmula de AP coincidía sustancialmente con la finalmente plasmada en el texto constitucional, quizás con la salvedad del término «nacionalidades» y su significación, pero en el interior de la formación convivían distintas tendencias.

«Curiosamente, cuando la armonización legislativa deriva de la transposición de directivas de la Unión Europea al ordenamiento —nacional o autonómico, según la atribución de competencias— nunca los actores políticos han considerado que tal recepción en el ordenamiento interno implique injerencia ni recorte. Paradojas del Estado de las Autonomías...» (p. 105).

Mayor interés ofrece la Conferencia de Presidentes como instrumento, si no recentralizador, sí propio del federalismo cooperativo tan necesitado en España. Sin mención en el texto constitucional sí llenó la laguna la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015). Ello junto a otras medidas de coordinación que culminan en plena crisis económica con la reforma del artículo 135 CE tendente a lograr la homogeneización de la estabilidad presupuestaria (p. 112 y ss.).

Como la realidad es tozuda, la generalizada aceptación del Estado de las autonomías («bien ordenadas», añadiría yo) no impidió que en plena crisis se tuviera que acudir a la reducción de duplicidades y de organismos no estrictamente necesarios. La contracción, como califica el autor fue moderada (y así me parece a mí si comparo con la decisiva reducción que llevó a cabo Suiza), no obstante si produjo algunos efectos (p. 120):

«El ahorro por los procesos de reordenación y racionalización en las Comunidades Autónomas durante el periodo 2011-2015 supuso un total de ahorro estimado de 21.586.992,62 de euros y una reducción total de plantillas, por extinción de entes u otras medidas, de 53.544 efectivos, según las conclusiones del indicado Informe sobre la reordenación del sector público autonómico. De las 219 medidas previstas, acabaron 63, estaban en fase avanzada 74, en estado medio 77 y en fase inicial 7. La reforma suprimió 708 empresas públicas autonómicas, con un ahorro de 1.500 millones, y eliminó las oficinas en el exterior de casi todas las autonomías.

Sobre las defensorías del pueblo, Andrés Molina apunta que, tras la crisis económica, algunas comunidades cerraron sus defensorías por políticas de austeridad (Asturias, Castilla-La Mancha, La Rioja y Murcia). Invita a discernir su verdadera utilidad y las adaptaciones necesarias para no resultar redundantes, innecesarias, o acomodaticias...».

La ya referida completitud con que el autor se ha propuesto desarrollar el tema le lleva a contemplar, incluso, las aportaciones de la sociedad civil, desde múltiples posiciones ideológicas, sobre la conveniencia de recentralizar el Estado (p. 122 y ss.)⁸. La multiplicidad de nombres (entre los que me tomo

⁸ Con mención de Gustavo Bueno Martínez, María Jesús Mejuto Carril, José Rolando Álvarez, Ignacio Camuñas Solís... y bajo la idea común de «intelectuales que creen en España», recuerda a Javier Gomá Lanzón, Jon Juaristi Linacero, Félix de Azúa Comella, Josep Borrell Fontelles, Aurelio Arteta, Nuria Espert Romero, Félix Ovejero Lucas, Arcadi Espada Enériz, Mira Milosevich, Sabino Méndez Ramos, Fernando

la licencia de añadir a Teresa Freixes) y su significación dan un resultado realmente importante para que hubiera sido tenido en cuenta por los partidos políticos, aunque estos, ya se sabe, son «introspectivos» por no decir autistas. Y por ello el autor también se ocupará de cada uno de ellos.

Así, las propuestas recentralizadoras del Partido Popular destacando la posición de Esperanza Aguirre o de Pablo Casado en campaña electoral, la de López Miras y la conocida cláusula de Camps (p. 135 y ss.). Creo sin embargo mucho más interesante las reflexiones que el autor introduce en nombre del Partido Unión Progreso y Democracia tanto desde su manifiesto fundacional en 2007 como en otras manifestaciones en que mantiene su coherencia y la concreción de sus propuestas y en el programa marco planteado para las Elecciones autonómicas y municipales de 2011 (p. 142 y ss.)⁹. Por último, recuerda las propuestas de Ciudadanos (p. 150 y ss.). Creo que mención aparte merece el último partido de los que el libro presenta en esta posición recentralizadora, cual es el de VOX y ello por la obvia dificultad que sus planteamientos representan a la hora de acordar o consensuar con otras posiciones mencionadas.

Plantea también el autor la «muy problemática ilegalización de partidos independentistas» (p. 165 y ss.) en la que hace recuento de las propuestas de VOX, mencionando su proposición de ley orgánica para garantizar la unidad de España (noviembre 2023) que contrastaba con la naturaleza no beligerante de la democracia constitucional española. Ello quedó meridianamente claro en las posiciones doctrinales entre las que cabe destacar la de Rollnert Liern (p. 171).

Göran Rollnert estudió la jurisprudencia del TEDH y dispuso al alcance del lector una batería de resoluciones que encuadran el problema. Entre sus conclusiones destaca una certera observación:

«[...] las actividades de una asociación que persiga fines separatistas o independentistas tan sólo pueden verse sometidas a limitaciones cuando no respeten las reglas democráticas (STEDH TBKP, § 57), inciten al uso de

García de Cortázar y Ruiz de Aguirre, Luis Solano Novo. «En 2018, Ignacio Camuñas redobló esfuerzos por la supresión de las Comunidades Autónomas al constituir la plataforma cívica España Siempre autodefinida como “Plataforma de la sociedad civil para la renovación democrática y el fortalecimiento de España”, propugnaba «una España sin autonomías con un solo Gobierno, un solo Parlamento que sea expresión de la soberanía nacional y un único Tribunal Supremo...» (p. 128). La plataforma «España que reúne» de José María Múgica Heras, de la que derivó la Carta a los españoles firmada por más de 700 personalidades. Más, María Elvira Roca Barea, Juan Pablo Fusi Aizpurúa o Pedro Insua Rodríguez y, por último, la plataforma «El jacobino», Izquierda española.

⁹ Este nuevo documento de UPyD comenzaba afirmando que el entramado institucional había alumbrado una estructura administrativa ineficaz, insolidaria y en gran medida inviable, que lastraba las posibilidades de recuperación y desarrollo futuros. Consideraban en buena medida roto el pacto constitucional, al tiempo que lamentaban que los grandes partidos prefiriesen debilitar al contrario antes que desarrollar las grandes reformas estructurales necesarias. Seguidamente, consideraban que la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero a la Presidencia rompió el modelo territorial, potenció la bilateralidad y favoreció una genuina mutación del orden constitucional. Todo ello, con el apoyo explícito del Partido Popular, que promovió en otras CC.AA. la reforma de los estatutos según el canon establecido por la norma catalana... (p. 148).

la violencia, a la insurrección o a cualquier otra forma de rechazo de los principios y reglas de la democracia (SSTEDH SP, §§ 46 y 52 y Partido de la Libertad y de la Democracia, § 40, inciten a cometer o sean responsables de actos de terrorismo (§§ 59, 52 y 46, respectivamente, de las mismas tres sentencias anteriores) utilicen medios inconstitucionales (STEDH Sidiro-poulos, § 43) o, por último, constituyan un peligro real para la integridad territorial del Estado (*ibid.*, § 45); en definitiva, la condición determinante de la legitimidad de las restricciones en la mayoría de los casos no es tanto la finalidad secesionista como los medios empleados».

De gran interés resulta la Dimensión recentralizadora de la armonización fiscal (p. 173 y ss.) cuyas dificultades, más técnicas que jurídicas, es obvio que se vuelven a poner a prueba en estos días con las mayores exigencias de Cataluña que, junto al País Vasco ponen en entredicho el principio de igualdad consagrado constitucionalmente.

VI.- El Capítulo 4 se inicia con una anécdota muy gráfica:

«En 2018, el Congreso tumbó, con los votos en contra del PSOE, Podemos y los grupos nacionalistas, la propuesta de Ciudadanos de crear una tarjeta sanitaria única y un historial clínico digital accesible desde cualquier punto del país. No es que la propuesta se juzgase centralista, que también: es que se juzgó “retrógrada”. “Qué poco entiende usted el Estado autonómico”, reprochó la representante socialista a Francisco Igea, a la sazón portavoz de Ciudadanos en materia sanitaria».

García Contell apostilla con acierto: «Sirva la delirante situación descrita como muestra hiperbólica —pero inequívocamente real— de las distorsiones organizativas en las que se incurre en España con frecuencia. Nuestro Estado fue diseñado por el consenso constituyente para respetar la diversidad, pero todo indica que ha devenido instrumento al servicio de las diferencias y amplificador de lo divergente, lo antagónico y —cada vez más— lo incompatible...» (p. 181).

Y como el Capítulo lo va a dedicar a las fórmulas legales posibles, se pregunta: «¿es posible contener la inercia conducente hacia el descoyuntamiento del Estado? En teoría, sí. La deriva confederal y centrífuga *ad infinitum*, ¿es irreversible? En teoría, no. Existen resortes que permitirían aunar y coordinar: diseñar un modelo político inspirado por la coherencia y no por la disparidad buscada, alentada y acelerada...». Y entre ellos destaca las leyes de armonización (p. 183 y ss.), de infausto recuerdo por la negativa experiencia de la LOAPA ya aludida *supra*; sin embargo, si cabe su correcta utilización:

«En cuanto al contenido de tales normas, el precepto constitucional es suficientemente elocuente. Se trata de leyes de principios y su finalidad no es igualar o uniformar normas autonómicas, sino favorecer dentro de la

pluralidad la consonancia en el respeto al interés general, facilitando a las CC. AA. el margen preciso para que sus parlamentos legislen con respeto a dichos principios. Es importante precisar el alcance semántico del vocablo “principios”» (p. 185).

Se contienen también en este Capítulo consideraciones sobre la problemática de la devolución de competencias con la que amagaron algunas CC. AA. al verse desfavorecidas en materia de financiación, aunque la reacción doctrinal fue negativa por entender que ello supondría una importante reforma constitucional, no pudiendo llevarse a cabo de forma unilateral por las CC. AA. (p. 190). Ello, sin embargo, no impide que algunos autores sí hayan considerado posible la reversibilidad de algunas concretas materias y con los procedimientos adecuados en cada caso (p. 191 y ss.).

Tampoco deja de ser un modo de «recentralizar», en el sentido de homogeneizar e integrar en la cooperación, la formalización del Estado como federal (ya mencionada *supra*) que, en sí mismo, como en otras ocasiones personalmente he puesto de relieve, y pese a la multitud de manifestaciones federales en el Derecho comparado, siempre comportaría claridad en la distribución de competencias, participación de las decisiones en forma multilateral desechando la hasta ahora permanente bilateralidad, y fomentando la corresponsabilidad de todos los territorios en las decisiones más importantes¹⁰.

Llama el autor la atención sobre el problema del federalismo judicial:

«Debe constar entre los elementos normativos e institucionales propios del federalismo la diversidad funcional y orgánica, que en 1978 no se extendió al poder judicial. No todas las federaciones siguen esta pauta en su organización jurisdiccional, pues nada obliga a poseer una completa organización de tribunales en cada uno de los niveles de gobierno. También aquí la uniformidad brilla por su ausencia y el modo y grado en que influye el carácter compuesto del Estado sobre la regulación del poder judicial presenta casi tantas variantes como supuestos susceptibles de estudio. Tal vez convenga metodológicamente identificar los presupuestos del federalismo judicial y, posteriormente, los caracteres más comunes en los países que han adoptado dicho modelo...

Un determinado modelo de federalismo judicial, cuyos ejemplos más acabados serían los EE. UU., Suiza y Alemania, incorpora en cada entidad federada tribunales supremos como instancias jurisdiccionales máximas para el conocimiento de las causas donde se aplique la normativa estatal» (p. 196).

«...No menos cierto es que la organización jurisdiccional en Austria y Bélgica se corresponde con un poder judicial único, sin que por ello se cuestione su consideración como federaciones...».

¹⁰ Entre muchas conferencias y artículos, también se contiene este planteamiento en Sánchez Ferriz, Remedio y Rollnert Liern, Göran (2022). *El Estado Constitucional*. Ed. Tirant Lo Blanch. Una interesante teoría de Gerotto en Gerotto, S., Mahon, P. y Sánchez Ferriz, R. (2020). *Il sistema costituzionale svizzero*. Milano: Wolters Kluwer Italia, Cedam.

Naturalmente, la reforma del Senado sería, por fin, realizada y no menos importante resultaría aclarar la situación de la financiación de los entes federados. «...Los principios básicos del sistema habrían de incorporarse a la Constitución, incuestionablemente con mayor precisión que la empleada en el actual artículo 133 CE, y su desarrollo surgiría de la reforma de la LOFCA o de una nueva norma que la sustituyera...». Las singularidades vasconavarra ya introdujeron un elemento disonante, y el oscurantismo con el que se calcula la aportación de las haciendas forales al sostenimiento de las cargas generales del Estado es responsable del malestar sostenido y la irritación creciente por quienes lo entienden como una forma palmaria de agravio comparativo». Afirma FREIXES sobre el cupo en el País Vasco:

«[...] donde la tradicional complicidad de los gobiernos españoles que no contaban con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados para asegurarse (además de la investidura) la aprobación de los presupuestos anuales o de las leyes orgánicas, se ha venido saldando con la mejora del cálculo del cupo, lo cual ha situado a esta comunidad autónoma en clara ventaja sobre el resto, en detrimento del sistema de financiación ordinario aplicado a las otras».

Tal vez la cuestión más decisiva sea la de saber quién cuenta hoy con verdadera y decidida vocación federal pues como subraya el autor no hay duda de que el PSOE ha manifestado en distintas formas su posición favorable, pero en ningún momento, estando en el poder, ha intentado siquiera la requerida reforma constitucional, aunque es obvio que el PP no ha manifestado ni parece haber comprendido la clarificación que una reforma de tal calado podría significar (p. 203).

«El federalismo es una fórmula territorial de gran éxito en medio mundo, pero en España parece haber sido expulsada del debate político y de las preocupaciones reales de la población en general. Cerca de concluir el primer cuarto del siglo XXI, el interés por el federalismo permanece recluso entre los estrechos límites de la investigación erudita en el campo doctrinal constitucionalista. Adicionalmente y en términos cuantitativos, un somero recuento de la composición de las actuales Cortes Generales muestra la imposibilidad aritmética de que prospere una reforma constitucional federalista. Tal vez más adelante, pero no será en esta Legislatura y muy dudosamente en la próxima...».

Llegar a la derogación del Título VIII de la Constitución es un exceso inaceptable, pero si es cierto que el primer paso debería ser adecuarlo a todo lo ya aplicado que ha dejado obsoletos tantos preceptos aprovechando para clarificar la confusa y contradictoria distribución de competencias.

VII.- A partir de la página 206 nos ofrece unas conclusiones tan completas en sus elementos como lo es el texto pero ahora habla solo el autor en un monólogo que sintetiza su personal (y creo que muy oportuna) visión de tan complejo problema aportando concretas propuestas de reforma constitucional, aunque lamentando que todas ellas lleguen a un callejón sin salida.

El enfrentamiento tribal de los dos grandes partidos, más allá de las divergencias políticas propias de toda democracia, supone siempre la imposibilidad de llevar a cabo cuantas reformas propone el autor con acierto. Y lo que es peor, ofrecen ambos una imagen poco edificante ni ejemplar que permita a la ciudadanía involucrarse en este empeño de clarificar y garantizar la adecuada aplicación de la Constitución sin los privilegios ni las diferencias, a veces sangrantes, a la que nos han llevado los intereses partidistas y el olvido del interés general.

Tal vez cabría reprochar el exceso bibliográfico en un libro de esta naturaleza que, a mi juicio, tiene valor general y no solo para especialistas. Pero este reproche, solo académico carece de oportunidad porque precisamente el autor ha de ser riguroso en la bibliografía al haber decidido, acertadamente prescindir de las notas al pie o, mejor, reducirlas al mínimo con tal de facilitar la lectura de un relato que no es un concierto a cuatro sino a muchas más manos al haber querido tener presentes a todos aquellos que han estudiado en profundidad, y con tan diversas perspectivas, el problema de España.

La denominación de *síntesis completa* que la IA nos ha sugerido, según he aludido *supra*, puede ser muy apropiada para recomendar el presente libro al gran público, a todos los ciudadanos que sin duda han sido bastante «mareados» y confundidos con tantas intervenciones políticas e institucionales que, incluso hasta al más interesado, ha podido llegar a cansarse y hartarse, deseando al final perder de vista tan confusas informaciones políticas.

Ahora, con cierta retrospectiva, el ciudadano lector puede encontrar aquí la explicación jurídica y rigurosa de un embrollo del que siquiera los políticos creo que hayan podido ser conscientes. Y diría más, no pueden ser conscientes si, como me temo, no leen tantas propuestas e ideas como ofrecen los expertos cual es el caso presente.



Núñez Rivero, Cayetano; Díaz Nieva, José y García Aranda, Santiago: *Sistemas electorales contemporáneos*

Ed. Dykinson, 2026, 166 pp.

Juan Manuel Goig Martínez

Catedrático de Derecho Constitucional (UNED)

<https://orcid.org/0000-0002-7487-0338>

Fecha de recepción: 04/05/2026

Fecha de aceptación: 14/06/2026

Sumario: I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN.—II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA OBRA.—2.1. Marco conceptual y fundamentos de la representación.—2.2. Tipologías y taxonomía de los sistemas electorales.—2.3. Derecho electoral comparado y tendencias contemporáneas.—III. ANÁLISIS CRÍTICO Y APOR-TACIONES METODOLÓGICAS.—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

El estudio de los sistemas electorales constituye uno de los pilares más dinámicos y determinantes dentro del Derecho Constitucional y la Ciencia Política moderna. En un entorno global donde la salud de las democracias es objeto de constante escrutinio, los mecanismos de traducción de votos en escaños no son meras fórmulas matemáticas neutras, sino verdaderas arquitecturas de poder. Bajo esta premisa se presenta la obra *Sistemas electorales contemporáneos*, un manual coescrito por Cayetano Núñez Rivero, José Díaz Nieva y Santiago García Aranda, profesores que junto a su dilatada experiencia académica, acumulan un amplio currículum como miembros de organismos electorales internacionales.

Publicado por la Editorial Dykinson, el texto se posiciona como una herramienta doctrinal de actualización imperativa. Su propósito fundamental es ofrecer un desglose analítico, riguroso y comparativo de las diferentes estructuras electorales que rigen los Estados democráticos actuales, sirviendo tanto de guía académica para estudiantes de ciencias jurídicas como de manual de consulta para analistas políticos y legisladores.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA OBRA

La obra se organiza de manera lógica y progresiva, transitando desde la abstracción teórica y conceptual hasta la aplicación práctica y el estudio de casos específicos en la geopolítica global.

2.1. Marco conceptual y fundamentos de la representación

La primera parte del libro asienta las bases teóricas de la materia. Comienza analizando las primeras cámaras de representación, incidiendo en el parlamentarismo inglés y en las Cortes castellanas, para a continuación centrarse en el concepto de Mandato Imperativo y su transformación en el mandato representativo, explicando los métodos acaecidos para su conversión, como son la teoría inglesa de la confianza, la teoría alemana de órgano y sobre todo la teoría francesa del mandato representativo.

Los autores exploran el concepto de sufragio —en sus dimensiones histórica, evolutiva y jurídica— y delimitan los componentes esenciales de cualquier entramado electoral. Se analiza con precisión el impacto del tamaño de las circunscripciones, las formas de las candidaturas (listas abiertas, cerradas y bloqueadas) y las barreras legales o umbrales mínimos de votación requeridos para acceder a la representación parlamentaria.

2.2. Tipologías y taxonomía de los sistemas electorales

El núcleo doctrinal de la investigación se centra en la clasificación y el funcionamiento técnico de las fórmulas electorales, divididas tradicionalmente en tres grandes familias:

- **Sistemas mayoritarios:** Evaluados bajo el prisma de la estabilidad gubernamental. Se analiza el modelo de mayoría simple a una sola vuelta (característico del ámbito anglosajón) y los sistemas a doble vuelta. Los autores sopesan de forma crítica cómo estos modelos priman la gobernabilidad a expensas, muchas veces, de la proporcionalidad y del pluralismo de las minorías.
- **Sistemas proporcionales:** Enfocados en la búsqueda de la máxima representatividad del cuerpo electoral. El texto desmenuza con destreza matemática el funcionamiento de las fórmulas de resto mayor (Hare, Droop) y, de forma muy especial, los sistemas de media mayor, haciendo hincapié en la fórmula D'Hondt y sus efectos corregidos en sistemas parlamentarios bicamerales y de corte pluripartidista.

- **Sistemas mixtos:** Se examinan aquellos modelos híbridos que buscan conjugar los beneficios de la representación proporcional con la cercanía territorial y la estabilidad del modelo mayoritario, tomando como principal punto de referencia el sistema de personalización proporcional alemán.

2.3. Derecho electoral comparado y tendencias contemporáneas

La última sección del volumen adopta un enfoque práctico mediante el análisis de sistemas políticos concretos. No solo se realiza un examen pormenorizado del régimen electoral general español y europeo, sino que se extiende la mirada hacia los sistemas de América Latina y otras democracias occidentales. Los autores prestan especial atención a los retos tecnológicos actuales, evaluando la seguridad de las urnas electrónicas, las garantías del voto por correo y el impacto de la desinformación en los procesos de campaña.

III. ANÁLISIS CRÍTICO Y APORTACIONES METODOLÓGICAS

El principal valor de esta obra radica en el equilibrio logrado entre la precisión del lenguaje jurídico y la claridad expositiva propia de la ciencia política. Núñez Rivero, Díaz Nieva y García Aranda evitan caer en el reduccionismo de considerar las elecciones como un mero trámite técnico. Por el contrario, demuestran de manera fehaciente que la elección de un sistema electoral es una decisión profundamente política que predetermina el número de partidos que competirán en un país, la estabilidad de sus ejecutivos y el grado de polarización o consenso de su sociedad.

Metodológicamente, el libro destaca por su claridad didáctica. El uso de cuadros sinópticos, ejemplos numéricos simulados y análisis históricos comparativos facilita la asimilación de conceptos abstractos que, a menudo, resultan complejos para el lector no especializado. Asimismo, el rigor en las referencias normativas y jurisprudenciales dota a la investigación de una solidez jurídica incuestionable.

Como aspecto a debate, se podría señalar que la ambición de abarcar un espectro geográfico y tipológico tan amplio obliga, en determinados capítulos, a sintetizar en exceso algunas realidades locales. No obstante, esta concisión es comprensible y necesaria para mantener la agilidad del texto y asegurar su funcionalidad como manual de referencia general.

Igualmente como punto de discusión destaca la crítica llevada a cabo a la democracia de partidos, instalada en el sistema político, dando lugar al deno-

minado Estado de partidos, que en opinión de los autores vuelve a instaurar de nuevo el mandato imperativo, dependiente en este caso de la voluntad de los partidos políticos y por tanto de las maquinarias electorales de dichas organizaciones, coadyuvando a ello de forma definitiva el proceso de constitucionalización de los partidos políticos y la composición parlamentaria, en cuyas cámaras los representantes de la soberanía nacional pasan a ser sólo representantes del partido político mediante el cual han llegado a ser miembros de las cámaras. La conformación de los grupos parlamentarios y la disciplina inherente a los mismos acabará por ahogar la representación individual del parlamentario para dar lugar a la representación de los intereses partidarios.

IV. CONCLUSIÓN

Sistemas electorales contemporáneos es una obra de referencia obligada que llega en un momento de profunda transformación e incertidumbre institucional a nivel global. Los autores no solo consiguen retratar con fidelidad el mapa electoral del presente, sino que proporcionan las herramientas intelectuales necesarias para anticipar las reformas político-electorales del futuro.

Es un texto imprescindible para juristas, politólogos, sociólogos y cualquier ciudadano interesado en comprender los resortes invisibles que configuran la representación democrática y la distribución del poder en las sociedades contemporáneas. Su rigor técnico, sumado a su vocación pedagógica, garantiza a esta obra un lugar destacado en la bibliografía jurídica y constitucional contemporánea.

