

ESTUDIOS

# JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO

FRANCISCO RUIZ RISUEÑO  
ALBERTO PALOMAR OLMEDA  
COORDINADORES

PRESENTACIÓN  
MANUEL BROSETA

PRÓLOGO  
ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ

AUTORES  
MANUEL ARAGÓN  
PALOMA BIGLINO CAMPOS  
TERESA FREIXES  
PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ  
VICENTE GARRIDO MAYOL  
PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO  
MANUEL MARCHENA GÓMEZ  
ALBERTO PALOMAR OLMEDA  
FRANCISCO RUIZ RISUEÑO  
MARÍA PILAR TESO GAMELLA  
JOSÉ JUAN TOHARIA  
EDUARDO TORRES-DULCE LIFANTE

 BROSETA  
*+ 50 años*

||| ARANZADI

FRANCISCO RUIZ RISUEÑO  
ALBERTO PALOMAR OLMEDA

*Coordinadores*

# JUSTICIA Y ESTADO DE DERECHO

*Presentación*

MANUEL BROSETA

*Prólogo*

ANTONIO JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ

MANUEL ARAGÓN  
PALOMA BIGLINO CAMPOS  
TERESA FREIXES  
PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ  
VICENTE GARRIDO MAYOL  
PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO  
MANUEL MARCHENA GÓMEZ  
ALBERTO PALOMAR OLMEDA  
FRANCISCO RUIZ RISUEÑO  
MARÍA PILAR TESO GAMELLA  
JOSÉ JUAN TOHARIA  
EDUARDO TORRES-DULCE LIFANTE

 BROSETA  
+ 50 años

III ARANZADI

© **Francisco Ruiz Risueño (Coord.) y autores, 2025**  
© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** Septiembre 2025

**Depósito Legal:** M-18046-2025

**ISBN versión impresa:** 978-84-1085-312-6

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-313-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

## Índice general

	<u>Página</u>
PRÓLOGO, por Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz . . . . .	17
PRESENTACIÓN, por Manuel Broseta . . . . .	33
<b>LA JUSTICIA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE</b>	
FRANCISCO RUÍZ RISUEÑO . . . . .	37
<b>I. Metodología . . . . .</b>	<b>37</b>
<b>II. La justicia como garante de la libertad . . . . .</b>	<b>39</b>
<b>III. La configuración constitucional de la justicia . . . . .</b>	<b>42</b>
<b>IV. El Poder Judicial es uno de los tres poderes del Estado . . . . .</b>	<b>46</b>
<b>V. El Consejo General del Poder Judicial como órgano de go- bierno del Poder Judicial . . . . .</b>	<b>51</b>
<b>VI. Sobre la composición del Consejo General del Poder Ju- dicial . . . . .</b>	<b>53</b>
1. <i>Introducción . . . . .</i>	53
2. <i>El proceso constituyente . . . . .</i>	55
3. <i>La Ley Orgánica 6/1985 . . . . .</i>	58
<b>VII. Sobre la politización de la justicia . . . . .</b>	<b>68</b>
<b>LA JUSTICIA COMO PARTE ESENCIAL DEL ESTADO DE DE- RECHO</b>	
MANUEL ARAGÓN . . . . .	75
<b>I. Introducción . . . . .</b>	<b>75</b>

	<u>Página</u>
<b>II. El Estado de derecho</b> .....	76
1. <i>Significado general: Estado de derecho y Constitución</i> .....	76
2. <i>El principio de legalidad</i> .....	77
3. <i>El principio de constitucionalidad</i> .....	79
4. <i>Seguridad jurídica y objetividad en la aplicación de las normas: la interpretación de las leyes, y en especial, la interpretación de la Constitución</i> .....	80
<b>III. La justicia</b> .....	84
1. <i>Su primer requisito: la independencia, tanto de los jueces y tribunales ordinarios como del Tribunal Constitucional</i> .....	84
2. <i>Algunas reformas convenientes para acrecentar la independencia del Tribunal Constitucional</i> .....	88
3. <i>El gobierno del Poder Judicial</i> .....	91
4. <i>El Ministerio Fiscal</i> .....	96
<b>IV. Conclusiones</b> .....	99

## **EL PODER JUDICIAL Y SU CONFIGURACIÓN**

VICENTE GARRIDO MAYOL .....	105
<b>I. La justicia: su sentido</b> .....	105
<b>II. El Poder Judicial: su caracterización</b> .....	108
1. <i>El origen popular de la justicia y el reconocimiento constitucional de la acción popular</i> .....	109
2. <i>La independencia y la imparcialidad de los jueces y magistrados</i> .....	110
<b>III. El Poder Judicial: su organización</b> .....	114
<b>IV. La «Administración de Justicia» y la «administración de la Administración de Justicia»</b> .....	116
<b>V. El Poder Judicial y su gobierno: el Consejo General del Poder Judicial</b> .....	123
<b>VI. Reflexión conclusiva: reforzar la independencia judicial y respetar la actividad de jueces y tribunales</b> .....	128

**SEPARACIÓN DE PODERES E INDEPENDENCIA JUDICIAL**

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ .....	131
<b>I. Separación de poderes, Estado de Derecho e independencia judicial</b> .....	131
1. <i>Separación de poderes e independencia judicial</i> .....	131
2. <i>Estado de Derecho e independencia judicial</i> .....	134
<b>II. El Poder Judicial en la Constitución Española</b> .....	139
1. <i>Poder</i> .....	139
2. <i>Independencia judicial</i> .....	142
<b>III. Tiempos revueltos para las relaciones entre poderes en España</b> .....	143
1. <i>Recomendaciones de organismos internacionales y supranacionales</i> .....	144
2. <i>Amenazas a la independencia de los jueces</i> .....	147
3. <i>El nombramiento de los miembros del Consejo General del Poder Judicial</i> .....	149
4. <i>La exclusividad de la función jurisdiccional</i> .....	158
<b>IV. Conclusión</b> .....	159

**EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL JUEZ**

MARÍA PILAR TESO GAMELLA .....	161
<b>I. Planteamiento general</b> .....	161
<b>II. El estatuto del juez y el sistema de carrera judicial</b> .....	164
<b>III. La independencia judicial</b> .....	167
<b>IV. La inamovilidad</b> .....	171
<b>V. La imparcialidad</b> .....	173
1. <i>Las causas de abstención y recusación</i> .....	175
2. <i>Prohibiciones, limitaciones e incompatibilidades</i> .....	176
<b>VI. La responsabilidad</b> .....	178
<b>VII. El sometimiento al imperio de la ley</b> .....	180

	<i>Página</i>
<b>VIII. Poder judicial y función jurisdiccional</b> .....	182
1. <i>La unidad jurisdiccional</i> .....	183
2. <i>La totalidad de la función jurisdiccional</i> .....	185
3. <i>La exclusividad jurisdiccional</i> .....	186
<b>IX. Consideración final</b> .....	187
<b>Bibliografía</b> .....	188

**LAS TRIBULACIONES DE UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL:  
EL SOMETIMIENTO DEL JUEZ EXCLUSIVAMENTE A LA LEY**

PALOMA BIGLINO CAMPOS .....	191
<b>I. Introducción</b> .....	191
<b>II. Un principio bien asentado</b> .....	193
1. <i>Estado de Derecho y vinculación de los jueces a la ley</i> .....	193
2. <i>La pacífica recepción del principio en el art. 117.1 de la Constitución</i> .....	194
<b>III. ¿Cuál, de entre todas las leyes?</b> .....	196
1. <i>Interpretación y aplicación del Derecho</i> .....	196
2. <i>Las dificultades inherentes al Estado social y democrático de Derecho</i> .....	198
3. <i>Las dificultades inherentes al pluralismo territorial</i> .....	199
<b>IV. Únicamente a la ley</b> .....	205
1. <i>Vinculación a la ley e independencia judicial</i> .....	205
2. <i>Democracia y poder judicial</i> .....	207
3. <i>Algunas interferencias en la vinculación exclusiva a la ley</i> .....	210

**EL AUTOGOBIERNO DEL PODER JUDICIAL. EL CONSEJO  
GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

TERESA FREIXES .....	217
<b>I. Introducción</b> .....	217

	<u>Página</u>
II. Los Consejos de Justicia en el ámbito europeo . . . . .	219
III. La acción de la Red Europea de Consejos de Justicia . . . . .	220
IV. Los criterios de la Comisión de Venecia sobre los Consejos de Justicia . . . . .	223
V. Regulación del Consejo General del Poder Judicial en España . . . . .	225
VI. La gestación del art. 122 de la Constitución . . . . .	226
VII. La evolución de la regulación legislativa del Consejo General del Poder Judicial . . . . .	230
VIII. Volviendo a los estándares europeos. El diálogo estructurado con la comisión y la reforma legal pendiente . . . . .	234
IX. El diálogo estructurado con la Comisión . . . . .	237
X. La reforma legal: en parte cumplida y en parte pendiente . . . . .	239
XI. Bibliografía y documentación citada . . . . .	243

**FUNCIONES DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y, EN ESPECIAL, DEL TRIBUNAL SUPREMO**

ALBERTO PALOMAR OLMEDA . . . . .	247
<b>I. Planteamiento de la cuestión . . . . .</b>	<b>247</b>
<b>II. Los problemas estructurales . . . . .</b>	<b>250</b>
1. <i>Algunos datos sobre la efectividad del modelo . . . . .</i>	<i>251</i>
2. <i>Los elementos de mayor confusión en el sistema . . . . .</i>	<i>253</i>
<b>III. La relevancia del Consejo General del Poder Judicial . . . . .</b>	<b>266</b>
1. <i>Marco constitucional y legal . . . . .</i>	<i>266</i>
2. <i>Otros elementos que contribuyen a la pérdida de fortaleza del sistema de organización nucleado por medio del CGPJ . . . . .</i>	<i>272</i>
3. <i>Algunas consideraciones sobre la necesidad de refundación el modelo y de reconfiguración de su posición ordinamental . . . . .</i>	<i>277</i>
<b>IV. Una consideración de contexto: el complejo marco de actuación de los jueces y tribunales . . . . .</b>	<b>279</b>
<b>V. La posición ordinamental del Tribunal Supremo . . . . .</b>	<b>281</b>
1. <i>La consideración estructural . . . . .</i>	<i>281</i>

	<i>Página</i>
2. <i>La conversión decidida del Tribunal Supremo en un tribunal de casación</i> .....	282
<b>VI. Una perspectiva de conjunto</b> .....	286

## **EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO .....	289
--------------------------------	-----

## **MINISTERIO FISCAL Y ESTADO DE DERECHO**

EDUARDO TORRES-DULCE LIFANTE .....	307
<b>I. ¿Es necesario el Ministerio Fiscal?</b> .....	307
<b>II. Las razones que pueden justificar la existencia del Ministerio Fiscal</b> .....	310
<b>III. El Ministerio Fiscal en la división de los poderes del Estado</b> .	314
<b>IV. El Ministerio Fiscal en la Constitución española de 1978</b> ....	320
1. <i>Su ubicación en la división de Poderes</i> .....	320
2. <i>El significado constitucional de los principios de actuación del Ministerio Fiscal.</i> .....	323
<b>V. El <i>casus belli</i> del nombramiento del Fiscal General del Estado</b> .....	325
<b>VI. Las relaciones del Ministerio Fiscal y el Fiscal General del Estado con los Poderes del Estado</b> .....	329
1. <i>Con el Poder Ejecutivo</i> .....	329
2. <i>Con el Poder Legislativo</i> .....	332
<b>VII. La necesidad de controlar el poder estatutario del Fiscal General del Estado</b> .....	332

## **LA IMAGEN CIUDADANA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

JOSÉ JUAN TOHARIA .....	335
-------------------------	-----

**PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA JUSTICIA PENAL**

MANUEL MARCHENA GÓMEZ .....	359
<b>I. La jurisdicción penal en una encrucijada histórica: delimitación metódica .....</b>	<b>359</b>
<b>II. La reforma de la acción popular: el camino hacia las inmunidades del poder .....</b>	<b>362</b>
1. <i>Introducción</i> .....	362
2. <i>La desconfianza histórica de la ciudadanía ante la actuación del Fiscal en procesos de alcance político</i> .....	364
3. <i>Proyectos normativos para limitar el ejercicio de la acción popular</i> .....	367
3.1. Los trabajos preparatorios de la reforma de la LE-Crim de 2011 y el Código Procesal Penal de 2013 ...	367
3.2. El Anteproyecto de Ley de 2021: un nuevo paso limitativo del ejercicio de la acción popular .....	369
3.3. La Proposición de Ley Orgánica de 10 de enero de 2025 para la garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas .....	371
3.3.1. Una mutilación de la acción popular de alcance histórico .....	372
3.3.2. El acusador popular como invitado mudo del proceso penal .....	373
3.3.3. El tramposo cierre del juicio oral .....	374
3.3.4. El archivo sobrevenido de procesos penales ya en marcha .....	376
<b>III. Conclusiones .....</b>	<b>376</b>

### I. PLANTEAMIENTO

Estas líneas se han concluido a comienzos de mayo de 2025 y obedecen, por tanto, a esa circunstancia. Sabe Dios si, cuando el lector se incline sobre ellas, las cosas han cambiado o no.

De Estado de Derecho —de su vulneración o de las amenazas que sufre— se habla mucho en los debates políticos y mediáticos. Como suele suceder, son palabras que se suelen emplear con tono de denuncia hacia el adversario de turno, como cuando se le llama *fascista* (o *franquista* o *neoliberal*) o, desde el otro lado, *comunista*. Hora es de precisar el sentido de las palabras y a eso se dirige en primer lugar este libro. Las doce contribuciones que en él se han recogido son excelentes: cada una de ellas y en especial el conjunto, porque, como bien se dice, el todo es más que la suma de las partes. Ahora, en este Prólogo, no se trata de anticipar nada de esos contenidos, sino sólo de hacer unas reflexiones de alcance general y no necesariamente de orden jurídico-formal en sentido estricto.

Tenemos en España —dicho sea con disculpas por descubrir el mediterráneo a estas alturas— una opinión pública muy polarizada —sanchistas y antisanchistas, para entendernos— y eso se refleja también en las opiniones que se vierten sobre el Estado de Derecho. Nadie está contento pero por motivos muy diferentes o incluso opuestos. El segundo de los grupos selecciona para sus diatribas la conducta groseramente progubernamental —servil al grado de la genuflexión— de la Fiscalía General del Estado y del Tribunal Constitucional. El primer sector de la opinión elige otras cosas para la denuncia: la palabra es *lawfare*. La cosa empezó con las condenas a los sediciosos catalanes (aunque el discurso no es celtibérico, porque, aunque con mucho arraigo en el noreste de la sufrida piel de toro, viene de los Estados Unidos de Trump y, en última instancia, de la Argentina de Kircher y la Italia de Berlusconi: Dios los cría...) pero se ha terminado extendiendo

a todas partes, con pie en las sañudas actuaciones judiciales dirigidas contra el Presidente del Gobierno o su entorno familiar, que además son *carne de cañón* —*trending topic*— a efectos de los medios informativos.

Cada quien tendrá su opinión y el propósito de este Prólogo tampoco es terciar en esa contienda (al cabo, partidista). Lo que se busca es otra cosa: elevar un poco el tono para obtener conclusiones generales sobre el momento histórico que estamos viviendo. Y, en efecto, no sólo en España, porque también en lo internacional se oye o se lee a diario que el orden de la postguerra («basado en reglas») está hundiéndose, con la crisis de Ucrania desde febrero de 2022 —y el discurso antieuropeo de Vance en Múnich en este 2025 como detonante— como punto álgido.

## II. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Han pasado casi 50 años desde que se aprobó y, por supuesto, nada se muestra inmune a los inexorables efectos de la erosión. Pero no está de más recordar algunos datos del texto, desnudos de la jurisprudencia que entre tanto ha ido recayendo. Por ejemplo:

1) El Preámbulo contiene un conjunto de afirmaciones de la que es la voluntad, «en uso de su soberanía», de la Nación española («deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantas le integren»). La segunda de esas afirmaciones consiste en lo siguiente:

«Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la Ley como expresión de la voluntad popular».

De ahí se desprende que Estado de Derecho, lejos de oponerse a democracia —palabra que se emplea dos veces en el propio Preámbulo—, acaba siendo concepto que tiene con ella mucho en común, lo que explica que el Art. 1 los enuncie juntos en el apartado 1: «España se constituye en un estado social y democrático de Derecho».

2) Quien dice Estado de Derecho dice división de poderes, al menos en su acepción clásica o vertical: legislativo, ejecutivo y judicial (o secuencial, que también puede verse así). Y, al menos en el caso de España, también horizontal o territorial: Estado (central), Comunidades Autónomas y entidades locales.

En lo que hace a la primera de las dos variantes, el Art. 66.2 declara que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban

sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución».

Del Gobierno, por su lado, se ocupa el Art. 97, proclamando que «dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

Pero siempre teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 1 del Art. 106: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». Un precepto que viene a ser el correlato de lo que, desde un ángulo subjetivo —el de la posición de los destinatarios de las correspondientes decisiones gubernamentales—, proclama, entre los derechos fundamentales, el Art. 24.1: «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión». Son ellos, los titulares de esos derechos o intereses legítimos, los que, si acaso entienden que la decisión les perjudica, tienen la llave de acceso a los órganos judiciales para pedirles que analicen el asunto y den con toda libertad su opinión.

3) ¿Qué Juez en concreto? El que buenamente *te toque* en suerte, sea su titular listo o tonto, joven o viejo, hombre o mujer, de derechas o de izquierdas: el «ordinario predeterminado por la ley». La Constitución es así de *judicialista*: son ellos, los jueces —el que sea, porque, se insiste, todos valen lo mismo dentro del gremio—, los que tienen por ejemplo que pronunciarse, mucho antes de dictarse Sentencia, sobre medidas tan típicamente policiales como la detención preventiva (Art. 17), la entrada o registro en domicilios (Art. 18.2) o la irrupción en el secreto de las comunicaciones (Art. 18.3).

Del poder judicial —así llamado en la rúbrica del Título VI— se ocupa en primer lugar el Art. 117, cuyo apartado 1 se expresa en términos lapidarios: «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley» (expresión esta última que se emplea por segunda vez: recuérdese el Preámbulo). El apartado 2 insiste en la independencia: «Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la Ley».

Bien sabemos que la especialización forma parte de la vida desde hace mucho tiempo —el autor de *La rebelión de las masas* disertó sobre ello hace

casi un siglo<sup>1</sup>— y el poder judicial, como en primer lugar el propio ordenamiento jurídico sustantivo, no se entiende sin ella: lo penal va por un lado y lo administrativo (y, en lo procesal, lo contencioso) por otro, como sabe cualquiera. La Constitución, en el apartado 5 de ese mismo Art. 117, parte de lo contrario («El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales»), pero su texto no se entiende sin esa especialización, aunque esta palabra se omite, prefiriendo emplearse otras, como por ejemplo cuando el Art. 123 declara que «el Tribunal Supremo (...) es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes».

A la jurisdicción contencioso-administrativa se le menciona por su nombre y apellidos en el Art. 153, al enumerar quién es el que ejerce «el control de la actividad de los órganos de la Comunidades Autónomas». Según el epígrafe c), «por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias». Pero la regla puede generalizarse: es, dentro del planeta del poder judicial, el lugar natural del control de la actividad administrativa y política.

Y ni que decir tiene que cada uno de esas órdenes tiene sus propias hechuras, es decir, exige unos u otros requisitos de acceso (estar dentro de los requisitos de la acción popular en lo penal y acreditar un interés legítimo en lo contencioso, por ejemplo). Y, una vez que se ha conseguido entrar, es conocido que Sus Señorías actúan en cada uno de los escenarios con lo que son *sus maneras*, más o menos expeditivas según los casos, sin que sea el momento ahora de entrar en detalles.

Y también con un diferente alcance. En lo contencioso, el radio del escrutinio de la legalidad es universal, porque cualquier infracción del ordenamiento vale para declarar la invalidez. En lo penal, por el contrario, nos topamos con el principio de tipicidad: sólo resulta ilícito lo que se encuentra incluido en el *numerus clausus* del catálogo de delitos. En revancha, para ir a lo contencioso el plazo —de caducidad— resulta muy fugaz, sólo dos meses, a partir de lo cual el acto pasa a ser consentido y firme, lo que significa inmune sea cual fuere la gravedad su vicio, mientras que para que prescriban los delitos hace falta mucho más tiempo: cinco años mínimo, a partir de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica el Código Penal.

Ni que decir tiene que los gobernantes o en general los políticos, entendidos ahora como personas físicas, pueden cometer delitos (a veces, precisamente al dictar un acto o aprobar una norma), en cuyo caso la jurisdicción

---

1. *La rebelión de las masas*, de José Ortega y Gasset es de 1929.

especializada pasa a ser otra, la penal. Y sucede que ahí la Constitución gira sobre sí misma y lo que pasa a mostrar hacia el gremio judicial es una absoluta desconfianza, al entrar en juego la figura del *fuero*: ya no vale «el juez ordinario predeterminado por la ley» (es decir, se insiste, cualquiera: el que a uno le toque). Por el Art. 102.1, «la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». Más aún, por el Art. 71.3, «en las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo». Por dos veces se la cita: dentro del Tribunal Supremo hay Salas —ahora nos enteramos— y la que ahora nos concierne es la «de lo Penal».

4) ¿Qué subyace —aunque no se confiese— en esa contradicción flagrante consistente en que una Constitución tan judicialista deje súbitamente de serlo y pase a exhibir esa absoluta indisposición hacia la gente de las togas? El hecho tozudo, aunque rara vez reconocido e incluso muchas veces negado, de que toda norma, salvo escenarios infrecuentes, admite más de una interpretación (el «arbitrio judicial» del que hablara otro gran maestro<sup>2</sup>): en suma, que el tal «imperio de la ley» —la expresión del Art. 117— se muestra laxo o, si se quiere decir así, que, a la hora de predeterminar las decisiones, la ley aprieta, sí, pero ahogar, lo que se dice ahogar, ahoga poco: no es lo mismo un juez que otro (dentro siempre de una misma especialización), aunque de ello sólo se sacan consecuencias en el texto constitucional para lo que hacen o no hacen los políticos, entendidos como estamento en el sentido tradicional: el de Otto Hintze y Manuel García-Pelayo<sup>3</sup>, para entendernos.

En el bien entendido de que estamos hablando de los políticos y no de sus familias o estirpes. A estas alturas de la historia, quien responde por los hechos es sólo el autor. Estamos lejos de lo que en el derecho romano era la *gens* o entre los pueblos germánicos la *sippe*.

5) Para terminar de exponer el diseño de 1978 sólo falta mencionar el Art. 120, que entra en otro de los grandes temas de nuestro tiempo, la tesitura entre la publicidad y el secreto, o, si se quiere, la transparencia y

---

2. Alejandro Nieto, *El arbitrio judicial*, 3ª edición, Colex, 2021.

3. Otto Hintze, *Typologie der ständischen Verfassungen des Abenlandes*, luego incluido en la colección de escritos del autor, «Staat und Verfassung», Leipzig, 1941. Y Manuel García-Pelayo, *La constitución estamental*, en Revista de Estudios Políticos, número 44, 1949. Hoy recogido en «Obras completas», III, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, página 2197 y siguientes.

la privacidad. El apartado 1, inclinado del primero de los dos polos (el de la libertad de información y al cabo de expresión: Art. 20), declara que «las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento». Lo que sucede es que, en la jurisdicción penal, y en concreto en la fase de instrucción, esas excepciones son, según la LECrim, la regla. El Art. 301 (en la versión en vigor, que es de 2015, es decir, hace apenas diez años) establece para terceros una suerte de cerrojazo, en los siguientes términos:

«Las diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley.

El abogado o procurador de cualquiera de las partes que revelare indebidamente el contenido del sumario, será corregido con multa de 500 a 10.000 euros.

En la misma multa incurrirá cualquier otra persona que no siendo funcionario público cometa la misma falta.

El funcionario público, en el caso de los párrafos anteriores, incurrirá en la responsabilidad que el Código Penal señale en su lugar respectivo».

Pero todavía cabe darle una vuelta de tuerca al asunto y que el cerrojazo lo sea incluso para las propias partes. Es el Art. 302, a saber:

«Las partes personadas podrán tomar conocimiento de las actuaciones e intervenir en todas las diligencias del procedimiento.

No obstante, si el delito fuere público, podrá el Juez de Instrucción, a propuesta del Ministerio Fiscal, de cualquiera de las partes personadas o de oficio, declararlo, mediante auto, total o parcialmente secreto para todas las partes personadas, por tiempo no superior a un mes cuando resulte necesario para:

- a) evitar un riesgo grave para la vida, libertad o integridad física de otra persona; o
- b) prevenir una situación que pueda comprometer de forma grave el resultado de la investigación o del proceso.

El secreto del sumario deberá alzarse necesariamente con al menos diez días de antelación a la conclusión del sumario.

Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 505».

En resumidas cuentas, que los Juzgados de Instrucción se encuentran impermeabilizados. Como si fuesen, desde el punto de vista informativo, auténticos conventos de clausura.

Ese es, así pueda gustar o no, el diseño de hace casi cincuenta años, en 1978. Visto con ojos de hoy, dicho sea anticipando lo que se va a explicar ahora, el paleolítico superior: algo que se nos antoja del todo irreconocible. Puede provocar nostalgia o rechazo, se insiste, pero resulta sin duda algo arcaico.

De más está decir que se trató, vistas las cosas con perspectiva europea, de una Constitución de la postguerra, en la estela de la italiana de 1947, la alemana de 1949 (la Ley Fundamental de Bonn) o la francesa de 1958. Con varias décadas de retraso, eso sí, pero sólo porque ese era el rezago —veinte o treinta años— que España tenía con respecto a sus vecinos del norte de los Pirineos en lo que hace a la realidad social —no sólo política— y las mentalidades: *Spain is different* significaba, en aquella época, que nuestra sociedad *se ha quedado más anticuada*. Habría sido sorprendente que la Constitución —una criatura, algo tan postizo como cualquier norma jurídica— no acusara ese hecho.

Una mirada más allá del texto y dirigida al panorama mediático de la época, mucho más simple (en cuanto menos tecnificado) que el actual: ¿se informaba acaso de los asuntos *sub iudice* en lo penal? Muchos periódicos contaban, en las páginas finales, con una «Crónica de tribunales», en la que se relataban los asuntos más tenebrosos, casi siempre vinculados a delincuentes sádicos. Pero era una sección por así decir menor y que desde luego se encontraba diferenciada de las páginas que versaban sobre política.

Y eso sabiendo todos que, a la hora de tomar la decisión sobre qué hechos se seleccionan para publicar (y en qué lugar y con qué énfasis), sobre el responsable del medio —consideraciones ideológicas al margen— pesará siempre la eterna tesitura de si lo que importa es la demanda («lo que la gente quiere porque es lo que le gusta») o la oferta («lo que yo quiero que le guste a la gente»). La gala de los premios Goya de cine, donde se emiten opiniones geopolíticas sin el menor conocimiento de causa, podrá merecer más o menos protagonismo mediático, pero lo cierto es que, en su franja horaria, acaba siendo todos los años la líder: lo que se dice un *trending topic*. Habrá a quien le parezca bien y a quien no, pero, se insiste, es lo que hay y lo que ahora nos importa.

### III. LA REALIDAD DE 2025

Estamos desde la profundísima crisis de 2008/2011, nunca suficientemente estudiada, en la época del populismo, la antipolítica, la postdemocracia o al menos las llamadas democracias liberales: la corriente ideológica que se gestó en Latinoamérica hace veinticinco años ha terminado expandiéndose al mundo entero —con la ayuda de la tecnología, sin duda—, así la calificamos, según las circunstancias concurrentes y según nos convenga atendido el contexto, como de izquierdas o —sobre todo, ahora en la segunda etapa de Trump— de derechas. Los síntomas, o las manifestaciones, no son idénticos en todas partes, y en España presentan la singularidad, verdaderamente milagrosa, de que los partidos sistémicos (en la restauración canovista se les llamaría dinásticos) han sobrevivido formalmente —la diferencia esencial con Francia e Italia: entre nosotros, y dicho de nuevo con palabras de Ortega, la nueva política ha muerto antes que la vieja—, pero al precio de haber tenido que mutar su naturaleza hasta el grado del travestismo. Y es que la sociedad del espectáculo muestra hoy unos rasgos mucho más agudizados que los que recogió Guy Debord en su conocido trabajo del remoto 1967<sup>4</sup>, a lo cual se añade el cortoplacismo de la acción política: lo único que importa es el hoy, el relato —la palabra clave— de este preciso momento.

Basta leer u oír un día cualquier medio de comunicación, así fuere uno u otro su sesgo, para caer en la cuenta de que las cosas han devenido del todo diferentes a 1978. Explicado punto por punto: a) Quien se encarga del escrutinio judicial de la actividad de los políticos es la jurisdicción penal y, dentro de ella, los Juzgados de Instrucción: la exigencia de tipicidad no ha constituido obstáculo alguno, porque hay delitos, como la prevaricación o incluso la malversación, que resultan tan amplios que, con un poco de buena voluntad, acaban sirviendo para un roto y para un descosido; b) Lejos del mandato de sigilo de los Arts. 301 y 302 de la LECrim, se trata de una actividad que se realiza a la vista de todos, al punto de que cabe preguntarse de qué hablarían los periódicos si un día el desempeño judicial se tomase un respiro: esos preceptos no se han visto formalmente derogados pero de ellos puede predicarse que la historia se los ha llevado por delante; y c) Lo que de verdad importa a la gente, al extremo de lo morboso, no es tanto la persona del político de turno —el que se ve sometido a la acción judicial: el reo, como se decía antes— sino sus vínculos familiares: si es el conyugue, o

---

4. Seguido en 1998 por los *Comentarios sobre la sociedad del espectáculo*. En ambos casos con traducción al español. También Mario Vargas Llosa, *La civilización del espectáculo*, 2012.

el novio, o el hermano, de tal o cual dirigente. Hemos vuelto, muchos siglos más tarde, a la *gens* y a la *sippe*: los Sánchez, los Ayuso o la estirpe que en cada caso encarte. Con la peculiaridad de que para los parientes no hay aforamiento que valga: viven a la intemperie.

En ese contexto, la reacción de los imputados o condenados suele consistir —volvemos a lo dicho al inicio— en el victimismo y ponerse a atacar a los jueces: si estoy siendo perseguido es sólo porque soy de izquierdas o catalán o *gay* o negro o la etiqueta que en cada caso encarte. Las identidades colectivas es lo que tienen y es que, si en 1978 democracia —las leyes— y Estado de Derecho —la aplicación de esas leyes— venían a ser las dos caras de una misma moneda (o, si se quiere, sólo dos momentos o eslabones de lo que en el fondo es una cosa única), ahora resulta que, desde algunas visiones, estamos ante conceptos opuestos o incluso alérgicos entre sí: aplicar las leyes democráticas, también las penales, resulta ser un ejercicio antidemocrático. Ironías del destino.

No hace falta poner ejemplos, pero por si acaso, y tomando como referencia lo que se publica en 2024 y los primeros meses de 2025, podemos recordar, sin ánimo agotador, los siguientes cinco hechos:

1) La compra por la Administración de mascarillas y guantes para que la gente se defendiera de la pandemia en la dramática primavera de 2020 constituye el típico caso de contrato administrativo de suministro (Art. 16 de la LCSP), cuya adjudicación es un acto administrativo y, en cuanto tal, sometido al control de la jurisdicción contenciosa, no otra. Pero lo cierto es que, al menos en relación con una peripecia del Ayuntamiento de Madrid, es en la justicia penal donde se ha analizado el asunto y además con gran cobertura mediática. *El país* de 12 de febrero de 2025: «Medina y Luceño aseguran que el Ayuntamiento conocía el precio de fábrica de las mascarillas». Y es que «la Audiencia inicia el juicio contra los empresarios acusados de estafar al Consistorio madrileño». Después de varios años de instrucción, la noticia está en que «la Audiencia inicia el juicio contra los (dos) empresarios acusados de estafar al Consistorio madrileño seis millones», uno de los cuales resulta ser Luis Medina, «hermano del duque de Feria e hijo de la modelo Nati Abascal». Y en otro titular aparece la política en toda su crudeza: «El abogado del PSOE pide que declare como testigo Martínez-Almeida».

La Audiencia Provincial de Madrid dictó Sentencia el 29 de marzo y no recogió la tesis de las acusaciones de que un primo del Alcalde había sido el canal de acceso a las altas esferas del municipio. Pero las Sentencias son lo de menos.

2) La selección de personal, aunque no sean funcionarios, por parte de una Diputación Provincial también se desarrolla mediante una tramitación en la que se dictan actos administrativos (en particular, el de resolución del procedimiento) que, si acaso alguien se siente preterido, vuelve a ser el terreno natural de la jurisdicción contenciosa. Salvo que se trate de la Diputación de Badajoz y, dentro de ella, la Oficina de Artes Escénicas. Sucede que en su día la jefatura se adjudicó, con mejores o peores artes, a David Sánchez Pérez-Castejón, cuyos apellidos lo delatan. En aquella ciudad es de nuevo el Juzgado de Instrucción el que se está haciendo cargo del asunto y además, se insiste, *coram populo*, es decir, en presencia del público. A la luz del día, por así decir.

*El mundo*, 13 de febrero de 2025, contiene un artículo sobre el hecho de que la Jueza de Instrucción acordase ampliar la investigación a la (posterior) creación y adjudicación del puesto que terminaría siendo asignado a Luis María Carrero, antiguo fontanero de la Moncloa, el famoso «hermanito» de los mensajes telefónicos. El texto recoge una queja del Abogado del hermano de Sánchez, denunciando que resulta «inexplicable que un acto administrativo que no ha sido comprometido por escrito, recurso u opinión de nadie, y que ha seguido los cauces normales de esta especie de expedientes, se vea concernido por la jurisdicción criminal años más tarde».

El 28 de abril —el día del apagón— se hizo público que el tal Sánchez se había visto procesado. Y también el líder del PSOE local. *Estaba cantado*, puede decirse.

3) Laura Borrás, Directora entre 2013 y 2018 de la *Institució de les Lletres Catalanes* (la cosa promete), debía elaborar la página web del organismo y contaba con el informático idóneo, Isaías Herrero, al que le adjudicó el contrato sin más dilación. Un nuevo acto administrativo de los genuinos, carne de lo contencioso, pero que acabó siendo pasto también de lo penal. El Tribunal Superior de Justicia de allí la condenó por tres conceptos: como autora de prevaricación administrativa y también de un delito continuado de falsedad en documento oficial, así como, en fin, como inductora de otro continuado de falsedad (ahora, en documento mercantil): total, cuatro años de cárcel, que se dice pronto. El Tribunal Supremo, en Sentencia de casación hecha pública el mismo 12 de febrero de 2025, no sólo desestima el recurso sino que además se despacha a gusto a la hora de expresarse: el castigo resulta proporcionado porque los hechos probados suponen «la corrupción de un funcionario público que se sitúa al margen de la ley, la desobedece y vulnera los principios que informan el actuar de la administración pública». De la conducta de la buena mujer se proclama que encaja en «la conducta

típica en los delitos de corrupción», o sea, «la obtención de puestos dentro del Estado, directamente o a través de influencias, para delinquir, para obtener ventajas patrimoniales, para dismantelar el Estado o para apropiarse del patrimonio del Estado». Y ya el remate: el alegato defensivo de Borrás en contra de la Sentencia de Barcelona «es difícilmente atendible, dada la entidad del daño producido, porque no sólo se ha producido un quebranto patrimonial, al Estado o a terceros concurrentes, sino también un daño a las normas de convivencia y de ordenación social (...) por un funcionario público llamado a observar las exigencias del Estado de Derecho».

Ni que decir tiene que la reacción de los *cuates* de la condenada no se desvió un ápice de lo que estaba cantado: es un ejemplo de «*lawfare* de manual», a añadir a los que ya se conocen. «Consideramos que estamos ante un episodio de fanatismo político en el que está instalada la Sala de lo penal del Tribunal Supremo». Nada nuevo, en efecto.

Cuando estas líneas se rematan, a comienzos de mayo de 2025, se encuentra en marcha el indulto: también está entre lo que *se veía venir*, como suele decirse.

4) Según la LPA y en concreto su Art. 2, *Ámbito subjetivo de aplicación*, las Universidades públicas (entre ellas, la Complutense de Madrid) aun sin ser propiamente Administraciones Públicas, sí forman parte del sector público. Y, si acaso alguien discute la legalidad de sus decisiones en materia de puesta en marcha de tal o cual Master y designación de sus responsables (por ejemplo, en lo relativo a los patrocinios privados, si es que en ellos se embosca un *gato encerrado*), la puerta a la que debe llamar es, una vez más, la de la jurisdicción contenciosa. Pero no ha sucedido así en lo relativo a los tejemanejes de quien resulta ser la mujer de Pedro Sánchez, que están siendo conocidos por un Juzgado de Instrucción de la plaza de Castilla —el de un tal Peinado— y de nuevo sin la menor reserva informativa: como si nos hallásemos ante el lavadero de un pueblo, donde las comadres *largan* sin parar.

5) Y una última referencia, en la que hay por medio un aforado y por tanto el órgano instructor penal es la Sala Segunda del Tribunal Supremo: el asunto que inicialmente se llamó Koldo y luego se conoce con los nombres de Aldama o de Ábalos, el famoso Diputado y ex-Ministro. También ahí se discute la legalidad de muchos actos administrativos, sobre todo los dictados cuando la persona citada en último lugar desempeñaba un Ministerio y no precisamente un Ministerio cualquiera a la hora del dinero para gastar. Pues bien, sucede que una vez más estamos en lo criminal, es decir, con el Art. 301

de la LECrim como (teórico) norte. Ábalos declaró ante Su Señoría en diciembre de 2024 —los días 12, 16 y 17—, resultando que en los primeros días de enero los vídeos —en teoría, no públicos— circulaban por todas partes. El viernes 3, su Abogado presentó un escrito en el que mostraba tono de indignación: «Se está pudiendo observar a través de los medios de comunicación, y concretamente, en las distintas cadenas de televisión, el juicio paralelo al que está siendo sometido mi defendido en la presente causa». Y es que, a la sazón, aún no había recibido la grabación de las tales declaraciones: «Quien primero debe tener conocimiento de las mismas son el Ministerio Fiscal y las partes personadas y no los medios de comunicación, como así ha ocurrido». Los Arts. 301 y 302 de la LECrim están para algo, se supone.

Más aún: se filtró a los medios también el propio escrito del defensor de Ábalos, que, dicho sea para rizar el rizo, lo hizo público en la red social X —el mismo que se queja de sufrir *pena de telediario*, como suele decirse— aunque explicando que, por lo dicho, esa iniciativa suya ya llegaba tarde.

Qué no decir, en los meses que llevamos de este año 2025, del desfile —por el mismísimo Tribunal Supremo, sí— de *misses* y otras chicas guapas: también a ellas les alcanza que sea ese el fuero de uno de los inculpados.

Las referencias (por ejemplo, en materia de urbanismo o de fiscalidad) pudieran seguir —el novio de Isabel Díaz Ayuso da para mucho— hasta el infinito, pero con eso es bastante a los efectos que nos conciernen. Y, por el contrario, he aquí que los procedimientos contenciosos, que los sigue habiendo (si acaso recibes una multa de Tráfico o de la Agencia Tributaria, ¿qué otra cosa va uno a hacer?), viven en la clandestinidad. Diríase que, al menos, hasta que termine dictándose Sentencia, es como si no existieran. La sociedad mediática en la que vivimos, y que va mucho más allá de los presupuestos conceptuales de lo que la Constitución de 1978 establece en su Art. 20, tiene sus propios códigos —extraños por lo que se ha dicho, aunque mucho más implacables que los textos que publica el BOE— y de ellos forma parte el que establece que el procedimiento contencioso carece del menor interés informativo.

El fenómeno descrito —que la justicia penal *se ha comido* a la contenciosa y además una justicia penal que todos pueden seguir a diario como un serial, con un capítulo nuevo cada día— nos podrá gustar o no, según dónde se ubique cada quién, pero —vuelvo a lo mismo— los hechos son los que son. El Estado de Derecho de 2024 y 2025 se parece muy poco al que se diseñó —con mayor o menor fortuna, como se indicó más arriba: las opiniones son libres— en 1978.

Luego tenemos otro debate: el del impacto de todo ello en el pueblo soberano a la hora suprema de ponerse delante de una urna y coger tal o cual papeleta. Los partidos piensan que las noticias de sus militantes en los Juzgados les causan mucho daño y de ahí que respondan con diatribas a Sus Señorías, pero tampoco estamos ante una regla absoluta, porque el (teórico) villano puede acabar despertando no ya conmiseración sino incluso aplausos. Jordi Pujol no es el único. Bien se sabe que los delincuentes —no sólo Pablo Escobar en Colombia o el Chapo Guzmán en México— generan fascinación.

#### IV. HIPÓTESIS SOBRE ALGUNA DE LAS POSIBLES CAUSAS

Resulta inevitable, a la hora de pronunciarse sobre el presente y compararlo con el pasado, caer en el anacronismo, sea para idealizar lo anterior (la nostalgia forma parte de ese tipo de análisis), sea para lo contrario, denostarlo o al menos darlos por amortizado. Y es que esos estudios nunca pueden ser del todo asépticos, porque uno siempre parte de valoraciones (con una u otra inclinación, se insiste) sobre lo de ayer y también lo de hoy.

Lo único cierto es que carece de sentido la pretensión de resucitar la sociedad (y las mentalidades de esa sociedad) de 1978: medio siglo no pasa en vano. Pero sí cabe preguntarse si la crisis de lo contencioso —sin duda, una criatura que, en la sociedad tecnológica y mediática de 2025, ha perdido pie— puede tener algún remedio. Sabiendo, se insiste, que, sin perjuicio de todos nuestros casticisms, *Spain is no more different*.

Sin ánimo de descubrir la piedra filosofal, y menos aún de hacerlo de una vez por todas, sí cabe poner sobre la mesa que una de las razones del descrédito de lo contencioso está en su diseño legislativo, esencialmente progubernamental: el texto de 1998 representa poco más que un *lifting* (en lo relativo a ejecución de sentencias, sobre todo) de su antecesor de 1956, en el sentido de que está orientado a proteger —literalmente, a ocultar— a la persona o personas físicas que han sido los autores de las decisiones —la adjudicación del contrato al amiguete o el nombramiento del enchufado, por seguir con los ejemplos anteriores— que constituyen el objeto del litigio. De ordinario el impugnante conoce por su nombre y apellidos al político de turno y le gustaría verlo *desfilando*, como suele decirse (o *ir p'adelante*). Pero en la filosofía de la norma todo se queda en algo tan impersonal y anodino como es *el expediente* (en términos penales, *el sumario*), como si las claves de todo se encontrasen en él y no en la voluntad del baranda o de las barandas de turno, que, si acaso se han comunicado con alguien, lo han hecho ade-

más por teléfono o —caso de haberse puesto a escribir— por WhatsApp o por mail. Piénsese en las andanzas del pobre García Ortiz, al mando de la Fiscalía General del Estado pero que se desempeña con las toscas hechuras propias de un Concejal de pueblo. Cuando ha querido destruir las pruebas acreditativas de sus decisiones, no ha tenido que tomarse la molestia de ir a *sumario* alguno, porque donde se encontraban las huellas es en su teléfono móvil: la tecnología es lo que tiene. La LJCA de 1998, como también la LPA de 2015, pese a ser muy posterior, nacieron muertas y hoy, tantos años más tarde, están más muertas —desubicadas, si se prefiere— todavía. Las referencias al Hades, previo paso por la laguna Estigia, no son originales en este contexto: piénsese en la frase de Maurice Hauriou según la cual «se abre proceso al acto como en la Edad Media se abría proceso a un cadáver».

Y eso por no contar la regulación sobre la prueba, nueva manifestación del sesgo antiigualitario de las partes que caracteriza al infeliz texto legal de 1998: sobre el actor se echa la carga de que sea ya en la demanda (cuando tal vez lo impugnado sea un acto presunto, es decir, sin conocer los motivos de la medida administrativa) donde identifique no sólo los puntos de hecho que resultan controvertidos (!) sino también —ya el remate— los medios de prueba a emplear. Y si acaso se quiere pedir la declaración —como interrogatorio de parte— de la autoridad correspondiente, nos encontramos con el privilegio de hacerlo por escrito, según (ahora) la LEC del año 2000. Son cosas que constituyen otros tantos *fueros*, materialmente hablando. Y los políticos lo saben: de hecho, no se conoce de ninguno que se queje de un contencioso —lo considera inofensivo o incluso divertido—, lo que contrasta con los sapos y culebras que emiten cuando se ven llamados por un juez penal, sabiendo además que el fotógrafo estará en la puerta para inmortalizar el evento.

Sí, el legislador procesal de lo contencioso ha sido muy genuflexo a la hora de adoptar medidas, sin reparar en que la culata —aquí, que la gente, harta de ese tipo de privilegios, se líe la manta a la cabeza y vaya a lo penal— puede terminar resultando más violenta que el propio tiro, como bien nos advirtió Juan de Mairena.

Pongo ese ejemplo, conociendo que es sólo una manifestación de un fenómeno más general y que a mi juicio entre en las causas del hecho indiscutible de que lo penal se haya terminado comiendo al contencioso, al menos en lo que tiene que ver con la atención mediática que despierta. Y sabiendo todos también que la situación no se arregla con un par de cambios en la LJCA, por profundos que se antojen. Pero sí tengo claro que al contencioso hay que *normalizarlo*, por así decir. Cabría incluso pensar

en derogar toda la LJCA y dejar subsistente tan sólo la DF Primera, sobre la supletoriedad de la LEC. Con ello ya habría dado un paso importante, porque eliminar lo superfluo (que muchas veces termina siendo nocivo) es por donde hay que empezar cualquier trabajo.

También están los que piensan que el problema no está en la norma —siendo muy mejorable—, sino en los que la aplican, Sus Señorías, que, sobre todo en materias como la contratación o el urbanismo, se han dejado llevar por la (peor) tradición de sesgo favorable a los políticos, adobada ahora con discursos bizantinos y pretendidamente modernos sobre la necesaria discrecionalidad de la Administración y demás constructos intelectuales de los que ya sabe que lo único que se pretende es terminar llegando a un resultado de impunidad. Lo cierto es que son ese tipo de planteamientos los que, se insiste, están a la base del hecho notorio de que hoy todo o casi todo se ventila en los Juzgados de Instrucción, lo que acaba siendo para los políticos mucho más enojoso: la famosa huida del Derecho Administrativo, de la que se hablaba hace casi un siglo en términos de denuncia, donde ha terminado desembocando es en lo penal: así de retorcida se muestra la historia. Y, como consecuencia en cadena, viene la denuncia de estar siendo perseguido de manera injusta: la cantinela de todos los días.

Termino, porque esto es sólo un Prólogo. Es en los doce trabajos que vienen a continuación donde se encuentra lo más sustancioso.

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz  
*Catedrático de Derecho Administrativo*  
*Letrado de las Cortes Generales*

8 de mayo de 2025



## *Presentación*

La sociedad actual vive en un momento de cambios profundos. Primero, la globalización, y, ahora, la tecnología ha supuesto una ruptura con algunos de los elementos clásicos para la solución de los conflictos entre personas.

En esencia, la ruptura del principio de territorialidad que ha nucleado durante muchos años la solución de conflictos ha contribuido a la asunción de debates que estaban inéditos y que se centran en la búsqueda de sistemas alternativos para la solución de los citados conflictos.

En estos debates estábamos cuando la sociedad mundial vive una nueva crisis. De repente lo que parecía inmutable se ha llenado de una profunda crisis. La división de poderes como forma de gobierno de las sociedades modernas ha constituido un elemento nuclear de la conformación de los sistemas políticos.

En este esquema de la división de poderes, la presentación del poder judicial como un poder independiente y sometido a la ley pasa una enorme crisis en el conjunto de los países, aunque es cierto que en cada uno de ellos se aprecian características propias y diferenciales junto a elementos comunes.

El control de los Poderes Públicos no siempre ha resultado sencillo ni aceptado sin más. Es muy frecuente que el lenguaje y las reglas de la actividad política y social nos lleven a confundir las reglas de relación social y, de alguna forma, hayamos trasladado a la actuación judicial las reglas que proceden del funcionamiento y de la actividad política. Esto ha producido un efecto de politización de la justicia que se proyecta sobre el propio órgano de gobierno del poder judicial, sobre la política de nombramientos y, finalmente, y esto es lo más preocupante, sobre la actividad y las resoluciones judiciales que se dictan a diario.

El sistema ha hecho crisis por la vinculación con las pautas del debate político en el que todo (o casi todo) vale y en el que la actuación de los demás está siempre vinculada a su ideología y a su posición política.

Lo preocupante de este paso es que transforma el esquema racional de aplicación de la norma en una aplicación que se aparta del esquema objetivo y personal de dicha aplicación para traducirse en un instrumento de la acción política de unos contra otros.

Es este un panorama que, desde luego, no es propio y exclusivo, del sistema político Español y es cierto que podemos ver reacciones idénticas en muchos países ante posiciones jurídicas aplicativas de la ley, pero es cierto que los últimos años de la vida pública española han arrojado sobre los actores de la vida jurídica un ambiente de tristeza, de preocupación y de pérdida de referencias.

Esto nos permite indicar que el sistema judicial, en su conjunto, vive una crisis desconocida porque los debates han dejado de centrarse en las referencias a la estructura política para centrarse en los agentes de la justicia y, específicamente, en la búsqueda de componentes políticos y personales en quienes la administran cada día.

En este contexto el ejercicio diario de la abogacía se presenta con perfiles preocupantes. Ni que decir tiene que lo que el abogado busca al acudir a los juzgados y tribunales no es una solución políticamente correcta sino una solución en derecho y, en este esquema, la contaminación de quien administra justicia por razón de su procedencia, de su ideología, de sus convicciones o de sus pronunciamientos anteriores es realmente algo no querido.

La resolución de conflictos es, en sí misma, una solución compleja y abierta a soluciones diversas porque es evidente que no todos piensan igual ni que todos estén en el mismo plano de interpretación. La realidad social es diversa, la percibimos de forma diversa y el resultado no puede ser homogéneo ni único. Pero esta situación debe tener la característica de que las diferencias se diluciden en el mundo del derecho y en clave de la ordenación jurídica.

A veces se puede llegar a tener la tentación de que basta con formulaciones diferenciadas para que todo sea admisible en derecho. No lo es. La interpretación de las normas jurídicas tiene necesariamente que adaptarse a un esquema constitucional y, sobre todo, a la formulación de las propias soluciones en términos que combinen los principios jurídicos de construcción general del Ordenamiento Jurídico, principios internacionales y estándares aplicativos ineludibles como la aplicación de los derechos fundamentales. Por tanto, no todo vale. Lo que vale es lo que, aunque sea con carácter diferencial, existan interpretaciones fundadas únicamente en derecho. Esta

formulación excluye «ad radice» la posición personal del administrador de justicia y la sitúa en un marco que él no define y que únicamente tiene que aplicar con los mejores instrumentos posibles de la interpretación jurídica.

Recordar este esquema es, probablemente, volver muy atrás en la percepción jurídica de la justicia, pero es evidente que esta vista atrás y este planteamiento resultan especialmente ilustrativos en un momento en el que la sociedad puede haber entrado en un clima de confusión donde lo político deja paso a lo realmente relevante como es la interpretación jurídica.

En este esquema y en este clima, Broseta Abogados, un despacho que este año cumple los cincuenta años de su constitución recibe de uno de los suyos más queridos, Francisco Ruiz Risueño, la idea de contribuir a un debate sosegado sobre el esquema de control y de funcionamiento del poder judicial. La idea nos pareció especialmente interesante por el tema, por el momento y por la necesidad de todos los actores jurídicos de contribuir al debate sobre el modelo judicial con el sosiego, la seriedad y la valoración del propio modelo actual y sus eventuales disfuncionalidades.

El Libro reúne personalidades académicas, judiciales y de la abogacía del primer nivel que han aceptado la invitación de Broseta y, específicamente, de Francisco Ruiz Ruiseño, para participar en una iniciativa de la sociedad civil, de los abogados, del sector no político de la sociedad que considera que la actividad de servicios que prestan para la sociedad exige un impulso más sereno y más profesional, más pensando en clave de los ciudadanos, de las empresas, de los agentes y operadores del mundo de la justicia.

Somos conscientes de que se están impulsando profundos cambios normativos que afectan a la conformación general del sistema jurídico español. Algunos de ellos son pacíficos, otros controvertidos, otros, desconocidos para el público y para muchos de los agentes porque forman parte de la organización y del sistema en su conjunto. Lo relevante no son los cambios (que eventualmente lo son o lo pueden ser) sino la finalidad última de los mismos y la capacidad de impulso real de su ejecución.

Desde nuestra consideración la opción por la profesionalidad, la independencia y el sometimiento responsable a la ley y al derecho son elementos indeclinables de cada reforma. Se necesita que estos valores sean de todos y que la sociedad tenga la seguridad de que son los elementos centrales del funcionamiento del sistema. Pero, adicionalmente, lo que los operadores jurídicos necesitan es un sistema pensado en clave de eficacia, de servicio,

de utilidad como instrumento de la resolución de los conflictos sociales. Son muchos años de marginar la justicia de la agenda política y el deterioro del servicio es más que evidente. El sistema necesita impulso, credibilidad, medios, seguridad. Todo ello debe contribuir a mejorar la percepción social y a dotar al Estado de una virtualidad, que al menos en este Poder Público, está sufriendo una crisis de identidad.

Desde nuestra perspectiva la mejora y la consolidación del sistema no es una labor de los políticos (que desde luego lo es) sino de la sociedad en su conjunto. Todos tenemos que contribuir a modificar la percepción social de la justicia y a incrementar su posicionamiento y su virtualidad. Solo los Estados que creen en la justicia y que consiguen sistemas de administración que se perciben como aceptables acaban siendo Estados fuertes en los que las reglas de convivencia democrática se producen en el lugar oportuno (parlamento) se aplican por quien corresponde (gobierno) y se controlan por quien asume constitucionalmente este papel (jueces y tribunales).

La necesidad de reconducir el debate político sobre las resoluciones y diferenciar los planos en los que la política puede tener su natural cabida y aquellos otros en los que debe imponerse es el rigor técnico, la interpretación jurídica, la sistemática del ordenamiento y la posición internacional de los países. Son planos diferentes que todos deberíamos contribuir a diferenciar como elementos centrales del debate social y del funcionamiento institucional.

Broseta y los autores que participan en el libro a los que quiero mostrar mi gratitud y mi reconocimiento por su presencia, por su valentía y su compromiso con la causa de la justicia, trata de contribuir con esta Obra a este esquema de debate en el que los abogados del pasado, del presente y del futuro se sientan cómodos y seguros de cuáles son las reglas del juego y cómo asesorar a nuestros clientes sobre las reglas de solución de los conflictos sociales.

Espero que libro tenga el mismo éxito que ilusión hemos puesto en su diseño y redacción.

Madrid. Junio de 2025

Manuel Broseta  
*Presidente de Broseta Abogados*

## ESTUDIOS

Probablemente uno de los problemas más agudos de la España postdemocrática es, precisamente, las relaciones y la visión actual de la justicia y cómo dicha perspectiva afecta, en su conjunto, al Estado de Derecho.

La Obra trata de analizar las relaciones y la imbricación del Estado de Derecho desde la perspectiva de la propia conformación constitucional, desde la perspectiva de los problemas de la justicia, la percepción de los ciudadanos y las diferentes cuestiones que se plantean desde una visión general del problema relacional entre ambos conceptos.

El trabajo se publica en un momento de profunda crisis de ambos conceptos como consecuencia, sobre todo, de un modelo de gestión en la que el atributo esencial de la justicia —la independencia— está cuestionado en el marco de una problemática más amplia en el que la propia sociedad se presenta como dividida y polarizada y en la que la actuación de unos y otros se sitúa en un marco de vinculación política que, a menudo, no se corresponde con la verdadera esencia de la justicia que consiste en dar a cada uno lo suyo. Siendo el objetivo ya complejo, la dispersión normativa, la alteración del esquema de fuentes, la escasa atención a los elementos técnicos, la vinculación de las decisiones judiciales con criterios políticos o de partido están introduciendo en la sociedad mundial y significativa en España un panorama en el que conviene reflexionar y volver a analizar la esencia del Estado de Derecho y cómo la justicia es un elemento determinante para su visualización efectiva.

ISBN: 978-84-1085-312-6

