



FACULTAD DE DERECHO

ESTADO DE DERECHO EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE SU REALIDAD Y PERCEPCIÓN ACTUAL

Autor: Raquel Alcántara Román

4º E-1

Filosofía del Derecho

Tutor: Maria Ángeles Bengoechea Gil

Diciembre 2024

Resumen

“No todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Difícilmente cabría pensar hoy un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Y sin embargo, decimos, no todo Estado es Estado de Derecho; la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad, no autoriza a hablar sin más de Estado de Derecho”.

Esta reflexión de Elías Díaz sirve como punto de partida para el presente trabajo, que examina la realidad actual del Estado de Derecho en España. Este análisis se centrará en aspectos clave como el respeto al principio de legalidad, la efectiva separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales. A través de un enfoque crítico, el estudio se apoya en un examen detallado de la legislación, los principales estudios acerca del estado de derecho, la jurisprudencia relevante y las dinámicas políticas actuales, identificando tanto los desafíos estructurales como las posibles áreas de mejora.

Palabras clave: Estado de Derecho, principio de legalidad, separación de poderes, derechos fundamentales, independencia judicial.

Abstract

‘Not every state is a state governed by the rule of law. Of course, it is true that every state creates and uses law, that every state functions with a legal normative system. It would be difficult to imagine today a state without law, a state without a system of legality. And yet, we say, not every state is a state governed by the rule of law; the existence of a legal order, of a system of legality, does not authorise us to speak simply of the rule of law’.

This reflection by Elías Díaz serves as the starting point for this paper, which examines the current reality of the rule of law in Spain. This analysis focuses on key aspects such as respect for the principle of legality, the effective separation of powers and the guarantee of fundamental rights. Through a critical approach, the study is supported by a detailed examination of legislation, major rule of law studies, relevant jurisprudence and current political dynamics, identifying both structural challenges and possible areas for improvement.

Keywords: Rule of law, principle of legality, separation of powers, fundamental rights, judicial independence.

1. CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO.....	4
1.1. Origen del concepto.....	4
1.2 Notas características del Estado de Derecho.....	5
1.2.1 En el ámbito de la Unión Europea.....	5
1.2.2 Elementos esenciales adoptados para el análisis.....	7
2. EVALUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN ESPAÑA.....	8
2.1 Imperio de la ley.....	8
2.1.1 Marco teórico.....	8
2.1.2 Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en España.....	9
I. La lectura única.....	10
II. Las proposiciones de ley frente a los proyectos de ley.....	13
2.2 División de poderes.....	15
2.2.1 Marco teórico.....	15
a. Poder Legislativo.....	16
b. Poder ejecutivo.....	18
c. Poder Judicial.....	19
2.2.2 Análisis del cumplimiento del principio de división de poderes en España.....	19
a. Poder Legislativo.....	20
I. Los decretos-leyes: un abuso en proceso de normalización.....	20
b. Poder ejecutivo.....	23
I. Gobierno en funciones y control parlamentario.....	23
c. Poder Judicial.....	25
I. Independencia.....	25
II. Consejo General del Poder Judicial.....	29
2.3 Derechos y libertades fundamentales.....	34
2.3.1 Marco teórico.....	34
2.3.2 Análisis del cumplimiento de los Derechos y libertades fundamentales en España	35
a. Tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas.....	35
b. Condenas del TEDH.....	39
I. T.V. contra España (Aplicación nº 22512/21).....	40
c. Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027.....	43
3. CONCLUSIONES.....	45
4. BIBLIOGRAFÍA.....	46

1. CONCEPTO DE ESTADO DE DERECHO

1.1. Origen del concepto

El concepto de Estado de Derecho se forjó en un contexto histórico marcado por profundas transformaciones políticas y sociales, especialmente entre los siglos XIX y XX. Durante este periodo, Europa experimentó un proceso de modernización y consolidación de los Estados nacionales, lo que alteró tanto la percepción del derecho como la función del Estado¹. Este cambio se reflejó en la promulgación de diversas constituciones y codificaciones que consolidaron el modelo del Estado moderno.

Aunque el origen doctrinal del Estado de Derecho se sitúa en Alemania, fue en Francia donde se dio un primer paso normativo relevante con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789². Este hito se alineó con los principios de la Ilustración europea, representados por pensadores como Montesquieu, quien en su obra *El espíritu de las leyes* sostuvo que el poder debe estar limitado por el propio poder³.

A lo largo del siglo XIX, el concepto del Estado de Derecho fue progresivamente formalizándose. En este proceso, Robert von Mohl desempeñó un papel clave al introducir, en 1829, el concepto de *Rechtsstaat* en la doctrina del derecho público a través de su obra *Staatsrecht des Königsreichs Württemberg*⁴. Este término reflejó un modelo de Estado racional que se fundamenta en principios de razón y que busca garantizar la protección de las libertades individuales. En este contexto, la libertad del ciudadano y la capacidad del Estado para protegerla se erigieron como los principios supremos que dieron origen al Estado de Derecho⁵.

¹ Vid. Angarita Usuga, J. P. (2021), "El Estado de Derecho y Estado Social de Derecho: Evolución histórica entre el siglo XIX y XX", *Colombia RATIO JURIS*, v. 16, fasc. n/a, pp. 503-519. disponible en: https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=4QdrJyMAAAAJ&view_op=list_works&sortby=title.

² *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789), artículo 16: «Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución» disponible en: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf.

³ Biglino Campos, P. y Mansilla Álvarez, J. R., "El modelo del Estado español: Estado de derecho", *La Constitución, materiales formativos para profesores*. disponible en https://www.educa.jcyl.es/educacyl/cm/gallery/Recursos%20constituci%C3%B3n/Bloque%20A/Modeo%20de%20estado_Estado%20de%20Derecho.pdf

⁴ Uprimny, R., "Estado de Derecho", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, No 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 170-171.

⁵ López Hernández, J. (2022), "El concepto de Estado de Derecho en la filosofía jurídica contemporánea", *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 17, pp. 359-375.

Antes de que la teoría jurídica estatal alcanzara su culminación con Hans Kelsen, Georg Jellinek formalizó, a inicios del siglo XX, la *Teoría general del Estado*, proponiendo una visión dualista. Según Jellinek, el Estado es una realidad compuesta por un aspecto fáctico-social y un aspecto jurídico-normativo. Su obra proporciona una visión del Estado tanto como una organización político-social dotada de soberanía y orientada a alcanzar fines colectivos, como un orden jurídico que regula las conductas sociales a través del derecho⁶.

Finalmente, Hans Kelsen definió el concepto de Estado de Derecho considerándolo como el núcleo de la teoría jurídica del Estado. El jurista vienés afirmó que el Estado y el derecho son manifestaciones inseparables de una misma realidad. En su obra, estableció una relación de identidad entre ambos, señalando que el derecho tiene una "naturaleza omniestatal" y el Estado una "naturaleza omnijurídica". Esto implica que, para Kelsen, todo derecho es estatal y todo Estado es jurídico. En este sentido, el Estado sólo existe a través del ordenamiento jurídico, y el derecho se materializa únicamente a través del Estado, formando una unidad indisoluble⁷.

1.2 Notas características del Estado de Derecho

1.2.1 En el ámbito de la Unión Europea

El Estado de Derecho, tal como se consagra en el Preámbulo y el Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, constituye uno de los valores fundamentales compartidos tanto por la Unión Europea como por sus Estados miembros. Este principio esencial ha sido reafirmado y profundizado a lo largo de los años por diversas instituciones europeas. En este contexto, en 2014 la Comisión Europea adoptó la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo

⁶ *Ibid.* pp. 366-367.

⁷ *Vid.* Kelsen, H., *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado (Desarrollados con base en la doctrina de la proposición jurídica)*, trad. W. Roces, Porrúa, México, 1987, p. 540: "El derecho subjetivo se concebirá, no como 'voluntad', como 'interés' o como 'bien', es decir, no como un objeto protegido por el orden jurídico, cualquiera que él sea, sino como lo que realmente es, como protección, es decir, como parte integrante del orden jurídico y, más concretamente, como la norma jurídica misma, considerada desde el punto de vista de su relación especial con un sujeto... Planteado el problema en estos términos, no puede tropezar ya con dificultades el problema de saber cuál sea el camino por el que se opera la subjetividad de la norma jurídica para convertirse en facultad. No cuesta ningún trabajo comprender que la norma jurídica en que se estatuye un deber jurídico a cargo de alguien debe ser considerada como un derecho mío siempre y cuando que, por virtud de lo que en ella se determina, pueda considerarse con respecto a ella en tal relación que tenga razones para decir que es mía, que me pertenece. Es lo que acontece cuando esa norma jurídica se pone a mi disposición, es decir, cuando la voluntad condicional del Estado en cuanto a un determinado comportamiento, tal como en la norma jurídica se expresa, se hace depender, entre otras cosas, de mí, es decir, se halla condicionada, aparte de otros factores, a una manifestación de mi persona."

titulada "*Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*"⁸. En este documento, se afirma que "*el Estado de Derecho es la columna vertebral de toda democracia constitucional moderna*"⁹, una declaración de principios que marca un punto de partida crucial para la elaboración de políticas en la Unión.

Con base en esta declaración, la Comisión de Venecia, en 2016, emitió el informe *Criterios de verificación del Estado de Derecho*¹⁰, con el objetivo de ofrecer herramientas concretas para evaluar la observancia de estos principios en los Estados miembros. En dicho informe, se estructuran los principios fundamentales en torno a seis ejes esenciales: (1) Legalidad, que aboga por un proceso democrático transparente y políticamente responsable en la formación de la ley; (2) Certeza jurídica; (3) Interdicción de la arbitrariedad; (4) Acceso a la justicia ante tribunales independientes e imparciales, incluyendo la impugnación judicial de los actos administrativos; (5) Respeto de los derechos humanos; y (6) No discriminación arbitraria y la igualdad ante la ley (pár. 18). Estos ejes configuran un marco de referencia integral para evaluar el respeto al Estado de Derecho.

Además, el *Checklist* de la Comisión de Venecia destaca la interrelación entre el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, tres pilares fundamentales del Consejo de Europa. En palabras del informe¹¹:

“El Estado de Derecho se preocupa de la limitación y de la revisión independiente del ejercicio de los poderes públicos. El Estado de Derecho promueve, de este modo, la democracia al establecer mecanismos de control y responsabilidad del poder público, que tienden a la salvaguarda de los derechos fundamentales y a la protección de las minorías frente a la tiranía de las mayorías” (pár. 33).

En relación con este enfoque, Paloma Biglino (2021) observa que la Unión Europea y la Comisión de Venecia abordan el concepto del Estado de Derecho desde perspectivas diferenciadas. Mientras que la Unión Europea adopta un enfoque más diplomático y técnico, la Comisión de Venecia ofrece una visión más política. A pesar de estas diferencias, ambas

⁸ Comisión Europea, *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, COM(2014) 158 final, 11 de marzo de 2014.

⁹ Vid. Andreu Romeo, J. (2024). *La Comisión Europea como guardiana del Estado de Derecho: The European Commission as the Guardian of the Rule of Law*, pp. 2-3. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/377490630>.

¹⁰ *Report on the Rule of Law* (CDL-AD(2011)003 y *Rule of Law Checklist* (CDL-AD(2016)007). (traducción disponible en https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/RuleofLawChecklist_ESP2019.pdf)

¹¹ *Ibid.*

instituciones coinciden en subrayar la relevancia del Estado de Derecho como un principio esencial en los sistemas democráticos¹².

1.2.2 Elementos esenciales adoptados para el análisis

En consonancia con el análisis del Estado que se propone en este trabajo, consideramos particularmente pertinente adoptar los parámetros que Elías Díaz establece en su enfoque sobre el Estado de Derecho. Su planteamiento subraya la importancia de ciertas características fundamentales que un auténtico Estado de Derecho debe incorporar para garantizar su eficacia. En su obra *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*¹³, Díaz identifica cuatro notas esenciales que, a su juicio, constituyen las exigencias mínimas e indispensables para la correcta configuración de un Estado de Derecho:

1. Imperio de la ley: La ley como expresión de la voluntad general.
2. División de poderes: La separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.
3. Legalidad de la Administración: La actuación de la Administración conforme a la ley y la existencia de un control judicial efectivo.
4. Derechos y libertades fundamentales: La protección jurídica formal de estos derechos y su efectiva realización material.

A continuación, analizaremos los puntos 1, 2 y 4, ya que consideramos que el tercer punto, "Legalidad de la Administración", puede integrarse dentro de los dos primeros. La legalidad administrativa está estrechamente relacionada con la división de poderes y el imperio de la ley, ya que ambos implican que la Administración se someta a las normas y principios jurídicos que estructuran el Estado de Derecho. Así, la legalidad administrativa no debe verse de forma aislada, sino como parte de un sistema que asegura el cumplimiento de la ley y el control de las actuaciones de los poderes públicos, incluido el ejecutivo.

De esta forma, nuestro análisis proporcionará un marco teórico que facilitará una evaluación precisa y detallada del Estado de Derecho en el contexto actual.

¹² P. Biglino Campos, "La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común", *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 28, 2018, p. 21.

¹³ Díaz, E., *Teoría general del derecho*, *Revista de Estudios Políticos*, ISSN 0048-7694, nº 131, 1963, p. 29.

2. EVALUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN ESPAÑA

2.1 Imperio de la ley

2.1.1 Marco teórico

El imperio de la ley es un principio fundamental que define el Estado de Derecho. Este concepto, originado en el contexto del Estado demoliberal que surgió tras la Revolución Francesa, implica la supremacía de la ley en su sentido formal, es decir, aquellas normas jurídicas creadas por el órgano representativo del pueblo, que son las Asambleas representativas populares o Parlamentos. En este marco, cualquier disposición normativa que no emane del Parlamento, conocida como ley en sentido material¹⁴, debe someterse a la ley formal, debe estar subordinada a la ley formal. Así, las modificaciones o derogaciones de una ley formal sólo pueden efectuarse mediante otra ley formal, asegurando que la voluntad popular sea la única facultad capaz de regular el marco normativo del Estado¹⁵.

Como resultado, el ordenamiento jurídico se organiza de manera jerárquica, con la ley formal ocupando un lugar preeminente, lo que se alinea con la teoría positivista de la jerarquía de las normas, particularmente desarrollada por Kelsen.

Según el artículo 66 CE, “las Cortes Generales representan al pueblo español” y “ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno”. En este contexto, las Cortes Generales juegan un papel crucial en la configuración del Estado de Derecho, ya que su naturaleza como órgano legislativo elegido democráticamente asegura que las leyes emanen de una representación popular legítima.

Como sostiene Elías Díaz¹⁶:

“no se trata solamente de que en lugar de hombres gobiernen leyes; no basta con que exista un sistema de leyes, un sistema de legalidad, para que pueda hablarse de Estado de Derecho; no basta con una autoridad legislativa cualquiera; deberá ser una autoridad legislativa de representación popular, elegida democráticamente; sólo las disposiciones emanadas de un órgano de este tipo tendrán carácter de leyes formales; resulta así algo que ya sabemos: que no todo sistema de legalidad es Estado de Derecho, que no todo Estado es Estado de Derecho”.

¹⁴ La ley en sentido material se refiere a normas que, aunque de obligatorio cumplimiento, no han sido aprobadas por el órgano legislativo, como los Reglamentos o Decretos.

¹⁵ Díaz, E., *op. cit.*, p. 30.

¹⁶ *Ibid.*

Ahora bien, el concepto de imperio de la ley debe matizarse a la luz del principio de constitucionalidad. Originalmente, la ley se entendía como una manifestación de la voluntad libre y popular en oposición al absolutismo, pero esta noción ha evolucionado hacia la primacía de la Constitución, considerada la "Norma normarum". La Constitución es la obra jurídica soberana del poder constituyente originario del pueblo y la fuente de legitimidad de todos los poderes constituidos, incluidas las Cortes Generales¹⁷. En consecuencia, el imperio de la ley debe mantenerse en armonía con la preservación del principio de constitucionalidad. Esta interrelación se refleja en el artículo 9.1 CE, que establece que tanto los ciudadanos como los poderes públicos, incluida la Administración, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico¹⁸.

2.1.2 Análisis del cumplimiento del principio de legalidad en España

El cumplimiento del principio de legalidad no se limita únicamente a que las leyes sean aprobadas por una mayoría parlamentaria, sino que también exige que el procedimiento legislativo se desarrolle de forma transparente, deliberativa y en pleno respeto a las garantías constitucionales. Un procedimiento de esta naturaleza asegura la legitimidad democrática de las normas aprobadas.

La calidad normativa depende directamente del respeto a las reglas procesales que aseguran un debate parlamentario amplio, plural y representativo de la diversidad política. Este marco procedimental no solo fortalece la deliberación, sino que, además, protege los derechos fundamentales tanto de los parlamentarios como de los ciudadanos. En este sentido, el artículo 23.1 CE consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, mientras que el artículo 23.2 establece el *ius in officium* de los parlamentarios, es decir, su derecho a ejercer libremente las funciones inherentes a su cargo, lo que incluye la presentación de iniciativas legislativas y enmiendas a los proyectos de ley¹⁹. Restringir o impedir tales acciones podría considerarse una vulneración del *ius in officium* de los representantes, derecho que no se considera un simple derecho reglamentario, sino que constituye “*un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE* [...]”²⁰.

¹⁷ Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 115.

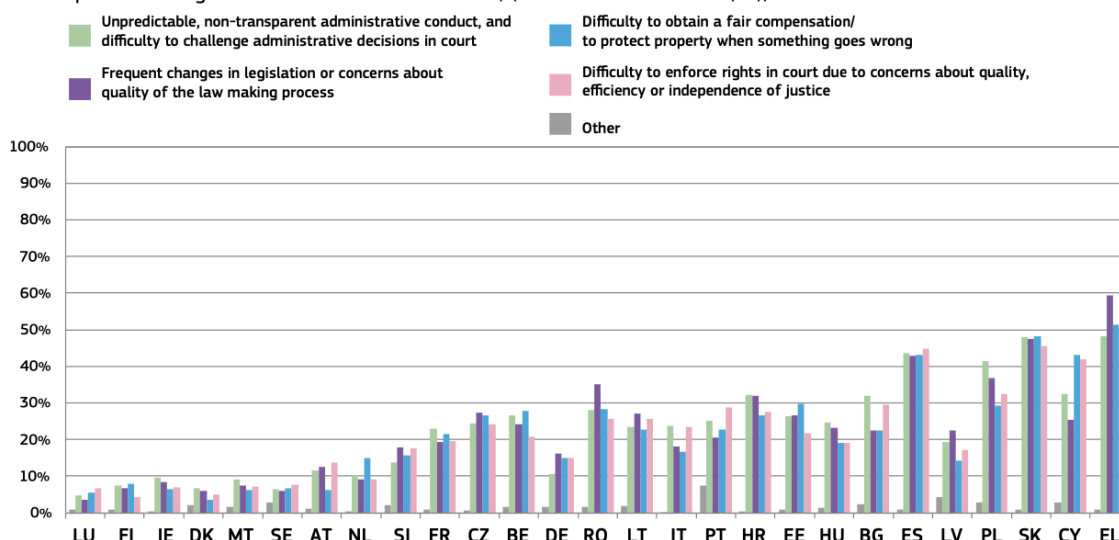
¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Cfr. García Rocha, M. P., "La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los arts. 150 RCD y 129 RS", *Revista de Estudios Políticos*, 187, 2020, pp. 209-231, pp. 211-216. (disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>; última consulta 12/10/2024).

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/2011, de 5 de julio, FJ 9.

A pesar de estas garantías constitucionales, en la práctica legislativa española se han detectado determinadas distorsiones que afectan la calidad del proceso legislativo. Estas distorsiones se señalan a continuación, generando inquietudes tanto en la sociedad como en los sectores empresariales. En particular, la calidad del proceso legislativo sigue siendo un motivo de preocupación para el sector empresarial, especialmente en relación con la efectividad de las garantías destinadas a la protección de sus inversiones en España. Según un informe de 2024, el 46 % de las empresas encuestadas en España manifiestan que la calidad del proceso legislativo y los constantes cambios normativos siguen siendo factores que afectan negativamente su confianza en la protección de inversiones. Esta situación se refleja en el Gráfico 56 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE²¹.

Figure 56 Main reasons among companies for their perceived lack of effectiveness of investment protection (rate of all respondents - higher value means more influence) (source: Eurobarometer (¹¹⁶))



Fuente: [Comisión Europea, Indicadores de la Justicia en la UE de 2024](#)

I. La lectura única

El procedimiento de lectura única, o tramitación directa en pleno, es una herramienta legislativa excepcional que permite acortar las fases ordinarias del proceso de producción normativa. Esta figura se encuentra regulada en el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 129 del Reglamento del Senado. En términos prácticos, la lectura única suprime fases claves del procedimiento común, como el debate en comisión, la elaboración de informes y el análisis técnico de las enmiendas²². El Tribunal Constitucional,

²¹ Comisión Europea, *The 2024 EU Justice Scoreboard*, COM(2024) 950, 2024, p. 47. doi: 10.2838/184615.

²² García Rocha, M. P., "Diez claves para la correcta articulación del procedimiento", *Revista de las Cortes Generales*, n.º 108, primer semestre (2020), p. 187.

en la *STC 274/2000*, ha señalado que este procedimiento debe reservarse únicamente para normas cuya simplicidad y urgencia justifiquen la eliminación de estos pasos habituales²³, lo que asegura que no se vulnere el principio de participación política en el proceso legislativo.

De acuerdo con la *STC 238/2012*, la lectura única debe aplicarse con extrema cautela para evitar vulneraciones del derecho de participación política consagrado en el artículo 23.1 y 23.2 CE²⁴. El *ius in officium* de los parlamentarios, entendido como su derecho a participar plenamente en la actividad legislativa, se vería gravemente afectado si se restringiera su capacidad de presentar enmiendas o de participar en el proceso deliberativo. Por tanto, este procedimiento excepcional debe ser interpretado de manera restrictiva y únicamente utilizado en aquellos casos en que la naturaleza técnica o política de la norma justifique la eliminación de un debate parlamentario extenso. Tal como hemos venido analizando a lo largo de este trabajo, la calidad del proceso legislativo y la legitimidad democrática de las normas dependen de un procedimiento transparente y deliberativo, lo que requiere una evaluación minuciosa del uso de la lectura única.

Un ejemplo emblemático del uso cuestionable de la lectura única fue la tramitación de la reforma del artículo 135 CE en 2011. Esta modificación, que introdujo límites al déficit público, fue aprobada en lectura única, a pesar de su trascendencia política e institucional. Aunque el Tribunal Constitucional, en sentencias posteriores, ha validado la utilización del procedimiento de lectura única, incluso para reformas constitucionales²⁵, ciertas corrientes doctrinales han cuestionado la idoneidad de esta tramitación para una reforma de tal envergadura²⁶. La reforma constitucional requiere un debate extenso y un consenso parlamentario amplio, lo cual no se cumplió con el uso de la lectura única. Desde nuestra perspectiva, este procedimiento acelerado revela los riesgos inherentes al uso inapropiado de

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 274/2000, de 14 de noviembre. FJ 10.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 238/2012, de 13 de diciembre de 2012. FJ 4.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 215/2016, de 15 de diciembre. FJ 5. Reproduce jurisprudencia anterior ya consolidada, y establece que la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo “*no es incompatible con su tramitación por el procedimiento de lectura única [...] al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional*”.

²⁶ Entre otros, Gómez Luengo, afirma que “*hay razones suficientes para sostener que la utilización de estos procedimientos legislativos especiales constituye un límite procedimental implícito para las Cámaras cuando actúan como poder de reforma constitucional*”. Gómez Lugo, Y. (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 389-419, p. 393.

la lectura única en reformas constitucionales o en leyes orgánicas de gran impacto, ya que tales normas deberían someterse a un debate más profundo y transparente²⁷.

En cuanto al uso de la lectura única en las legislaturas más recientes, es relevante señalar que en 2023 no se registró ningún caso de uso de este procedimiento. Sin embargo, en la legislatura anterior (2022-2023), se tramitaron siete normas por esta vía, destacando la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para permitir que el CGPJ en funciones pudiera nombrar a magistrados del Tribunal Constitucional²⁸. Esta reforma, tramitada en 2022 como proposición de ley en lectura única, resultó en la designación de María Luisa Segoviano y César Tolosa como magistrados del Tribunal Constitucional. La medida fue impulsada por el Gobierno para desbloquear el proceso de renovación del Tribunal Constitucional, debido a la inacción del CGPJ en funciones, que no podía realizar nombramientos debido a la falta de acuerdo en la renovación de sus miembros. La tramitación de esta reforma fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular, quienes alegaban que el uso del procedimiento de lectura única vulneraba el artículo 23 CE, al restringir el derecho de los parlamentarios a participar plenamente en el proceso legislativo. Además, sostenían que se infringía el artículo 9.3 CE, en cuanto a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y los artículos 159 y 165 CE, por afectar al régimen jurídico del Tribunal Constitucional. No obstante, el Pleno del Tribunal Constitucional, en una sentencia de la que fue ponente la magistrada Concepción Espejel Jorquera, ha avalado la constitucionalidad de esta norma, concluyendo que no se había producido infracción alguna del procedimiento legislativo²⁹.

Aunque el Tribunal Constitucional ha validado la constitucionalidad del uso de la lectura única en este caso, persiste la cuestión sobre si este procedimiento acelerado era el mecanismo adecuado para la reforma. En nuestra opinión, la tramitación por lectura única debería ser *“utilizada excepcionalmente, orientada a la aprobación de iniciativas legislativas que no requieren un extenso proceso deliberativo o trabajo parlamentario, por razón de la*

²⁷ García Rocha, M. P. (2020). Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 177-222, p. 192. <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1485>.

²⁸Proposición de Ley Orgánica de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (122/000239). Cabe señalar que, en marzo de 2021, la Ley Orgánica del Poder Judicial fue reformada para impedir que un Consejo General del Poder Judicial en funciones, como el que se encontraba en ese momento, realizara nombramientos en la cúpula judicial.

²⁹ Cfr: Nota informativa núm. 110/2024 del Tribunal Constitucional, de 7 de noviembre de 2024.

*escasa relevancia política o social de su objeto o de su escasa complejidad técnica*³⁰. La aplicación de la lectura única en normas de tal calado, como reformas constitucionales o leyes orgánicas, debería limitarse a casos en los que no haya otro camino viable para su aprobación o cuando la urgencia o la simplicidad de la norma lo justifiquen. La integridad del proceso legislativo y la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas son esenciales para el buen funcionamiento del Estado de Derecho.

II. Las proposiciones de ley frente a los proyectos de ley

En el ámbito parlamentario español, ha emergido una tendencia preocupante en cuanto al uso creciente de las proposiciones de ley (artículo 89 CE), en lugar de los proyectos de ley (artículo 88 CE), que, según la Constitución Española, se consideran el mecanismo más adecuado para el desarrollo de los programas legislativos del Gobierno. Este fenómeno ha suscitado inquietudes sobre la calidad, transparencia y control parlamentario en el proceso legislativo, ya que implica una desviación respecto de la vía formalmente prevista para la aprobación de las leyes. La proposición de ley, promovida por los grupos parlamentarios, en lugar de ser una herramienta secundaria o excepcional, ha adquirido relevancia, lo que ha planteado dudas sobre su conveniencia y el impacto que puede tener sobre el proceso legislativo en términos de rigurosidad y profundidad.

El Parlamento Europeo, en su informe *El Estado de Derecho, una perspectiva de Derecho Comparado: España*, critica este uso excesivo de las proposiciones de ley, señalando que “*la laxa jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha sido en este caso la mejor respuesta*”³¹. Añade que “*tal práctica, reprochable si se transforma en regla, ha supuesto la eliminación en su tramitación del conocimiento de los informes preceptivos de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional, con los riesgos de deficiencias técnicas y falta de rigurosidad procedimental que ello conlleva*”³². Este señalamiento refuerza la preocupación sobre que el uso de las proposiciones de ley, en lugar de los proyectos de ley, acarrea una disminución en la calidad técnica de las normas y en el rigor que debe caracterizar su tramitación.

³⁰ Joan Ridao Martín, "La influencia del procedimiento legislativo en la calidad de las leyes", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 64, 2022, p. 43.

³¹ Parlamento Europeo, *op. cit.* (2023), p. 118.

³² *Ibid.*

A pesar de que, según el Tribunal Constitucional, esta práctica no constituye un fraude procesal³³, reduce las oportunidades de deliberación parlamentaria y de mejora técnica de las propuestas normativas. Este empobrecimiento del proceso legislativo, al eliminar espacios para la discusión y la mejora sustantiva, evidencia que, en ocasiones, la inclinación por este tipo de iniciativas legislativas puede responder más a consideraciones políticas que a una necesidad legítima de reforma.

En 2023, los grupos parlamentarios que han conformado el Gobierno, como SUMAR, Unidas Podemos y el PSOE, presentaron un total de 18 proposiciones de ley, entre ellas la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña³⁴. Esta Proposición ha generado una profunda división social y política, especialmente en lo relacionado con la situación de Cataluña y el denominado "*procés*". La declaración unilateral de independencia de 2017 y el posterior conflicto político siguen teniendo repercusiones que afectan la cohesión social y política del país. Sin entrar a valorar la constitucionalidad o no de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía, ya que tal cuestión excede los fines de este análisis, consideramos que una iniciativa legislativa de tal magnitud, que aborda uno de los temas más controvertidos y sensibles de la política española, debió haberse tramitado conforme a los procedimientos establecidos en el artículo 88 CE. Esto resulta especialmente relevante dado que, según la Exposición de Motivos de la Ley, su aprobación persigue un "*interés superior*", entendido como la garantía de la convivencia en un Estado de Derecho, la creación de un contexto de estabilidad y progreso, y la superación de un conflicto político de larga duración³⁵. No obstante, resulta paradójico que, para alcanzar estos fines, el PSOE haya optado por la vía de la proposición de ley en lugar del proyecto de ley, lo que genera dudas sobre las motivaciones subyacentes, especialmente cuando se considera que centenares de miles de personas participaron en las concentraciones convocadas por el PP en protesta contra el acuerdo de amnistía alcanzado entre el PSOE y los partidos independentistas catalanes, como parte de los pactos para asegurar la investidura del actual presidente del Gobierno³⁶.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 15/2024, de 30 de enero. FJ. 3: "*no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa*".

³⁴ Hay Derecho, *Informe del Estado de derecho 2024*, pp. 18-19.

³⁵ Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria, *Análisis de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía*, 2023. Disponible en <https://www.ajfv.es/analisis-de-la-proposicion-de-ley-organica-de-amnistia>

³⁶ Laya, M. "Las manifestaciones contra la amnistía en España, en imágenes", *El País*, 12 de noviembre de 2023. (Disponible en: <https://elpais.com/espana/2023-11-12/las-manifestaciones-contrala-amnistia-en-espana-en-imagenes.html>)

La Comisión Europea ha recibido información sobre este asunto de diversas partes interesadas, incluidas la Asociación de Abogados del Estado, la Asociación de Fiscales, la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales, el Consejo General del Poder Judicial, la Fundación "Hay Derecho", la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, el Foro Judicial Independiente y la Asociación Profesional de la Magistratura. Estas entidades han expresado sus preocupaciones³⁷, particularmente en cuanto al impacto que la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía podría tener en la lucha contra la corrupción³⁸. A solicitud del presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) y del presidente del Senado español, la Comisión de Venecia aprobó el 15 de marzo de 2024 una opinión sobre dicha proposición de ley³⁹. En su análisis, la Comisión destaca que la tramitación de la iniciativa como proposición de ley, bajo un procedimiento de urgencia, ha reducido considerablemente las posibilidades de una consulta pública adecuada. Además, subraya la importancia de conceder tiempo y espacio suficientes para la consulta en casos de leyes de tal magnitud, sugiriendo que contar con el respaldo de una mayoría reforzada en el Congreso podría fortalecer la legitimidad y la transparencia del proceso legislativo⁴⁰.

2.2 División de poderes

2.2.1 Marco teórico

La separación de poderes constituye un principio fundamental en la configuración de cualquier Estado de Derecho y en la consolidación de una democracia constitucional⁴¹. Su finalidad es inequívoca: evitar la concentración de poder en una única instancia, asignando las funciones del Estado —legislativa, ejecutiva y judicial— a órganos independientes entre sí, con el fin de salvaguardar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, resulta esencial no interpretar este principio de manera rígida ni absoluta, como si cada poder operase de forma aislada y sin interacción. La auténtica esencia de la separación de poderes radica, más bien, en una distribución funcional de competencias que, lejos de ser

³⁷ Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho en 2024*, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, Bruselas, 24 de julio de 2024, SWD(2024) 809 final, p. 33.

³⁸ Información recibida de la Fundación «Hay Derecho» en el contexto de la visita a España. Aportación de la Asociación Impulso Ciudadano al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 12 y 13. Información recibida de las asociaciones de fiscales en el contexto de la visita a España de los servicios de la Comisión en marzo de 2024.

³⁹ Comisión de Venecia, *CDL-AD(2024)003*, 2024.

⁴⁰ Comisión Europea (2024), *op. cit.*, pp. 33-34.

⁴¹ García Roca, J., "Del principio de la división de poderes", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 108, abril-junio 2000, p. 41.

hermética, exige una interrelación continua, basada en controles y contrapesos recíprocos entre los distintos poderes del Estado. Esta interacción constante es fundamental para preservar el equilibrio institucional, prevenir abusos y garantizar la eficacia en la gestión del poder público⁴².

El poder constituyente español de 1978 optó, "*de forma más o menos intuitiva o deliberada*", por la adopción del principio de distribución pluralista del poder, plasmando esta decisión en la propia redacción de la Constitución⁴³. En ella, es frecuente encontrar referencias a "los poderes públicos", en lugar de limitarse a los tres poderes clásicos del Estado. Tal enfoque, como señala Solozábal Echavarría, no resulta extraño, pues la interdependencia entre los poderes trasciende el mero cumplimiento de actos conjuntos y se convierte en una relación estructural esencial para el adecuado funcionamiento del Estado⁴⁴. En línea con esta concepción, la jurisprudencia constitucional⁴⁵ ha reiterado que el "principio de división y separación de poderes" se configura como "un principio esencial del Estado social y democrático de Derecho" (art. 1.1 CE)", el cual se encuentra estrechamente vinculado a las previsiones contenidas en los artículos 66.2 CE (que otorgan a las Cortes Generales la potestad legislativa del Estado), 97 CE (que confieren al Gobierno la dirección de la Administración civil y militar, así como la función ejecutiva y la potestad reglamentaria), y 117.1, 3 y 4 CE (que garantizan la independencia de los jueces y tribunales, encargados de ejercer la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, sin perjuicio de las funciones que les puedan ser atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho)⁴⁶.

a. Poder Legislativo

El poder legislativo en España se materializa en las Cortes Generales, que constituyen el órgano representativo por excelencia del pueblo español. Según el artículo 66 CE, las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado y son las encargadas del control político del Gobierno, así como de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado⁴⁷. Su función es esencial en la arquitectura institucional del Estado democrático, pues son

⁴² Díaz, E. *op. cit.*, pp. 30-31.

⁴³ De Esteban, J. (2001). *Tratado de Derecho Constitucional I*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, p. 214.

⁴⁴ Solozábal Echevarría, J. J., "División de poderes", en M. Aragón Reyes (dir.) y C. Aguado Renedo (codir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, p. 17.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 34/2021, de 17 de febrero. FJ 3.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2022, de 2 de junio. Fj 5.

⁴⁷ La Moncloa. Organización de España; Madrid. (Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx>)

depositarias de la soberanía nacional, lo que les otorga una función central en el sistema político⁴⁸.

Las Cortes Generales adoptan una estructura bicameral, formada por el Congreso de los Diputados y el Senado, cuya composición y competencias están diferenciadas, pero son complementarias.

- El Congreso de los Diputados está compuesto por 350 diputados elegidos mediante sufragio universal, directo y secreto. Es la cámara en la que se inicia la mayoría de los proyectos legislativos, y su principal función es la iniciativa legislativa. A través de esta facultad, el Congreso marca la pauta en el proceso de elaboración de las leyes, permitiendo la formulación, modificación y, en su caso, la aprobación o rechazo de propuestas legislativas. El Congreso tiene, además, competencias exclusivas de control político del Ejecutivo. En este sentido, se encarga de la investidura del Presidente del Gobierno, la aprobación de mociones de censura y la cuestión de confianza⁴⁹.
- El Senado, como cámara de representación territorial, está compuesto por 259 senadores, de los cuales 208 son elegidos por sufragio directo mediante un sistema mayoritario de listas abiertas, y 51 son designados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Su principal función es representar los intereses territoriales, asegurando que las leyes adoptadas en el Congreso tengan en cuenta las particularidades de las distintas regiones del Estado⁵⁰.

Igualmente, las Cortes Generales tienen poder para intervenir en la designación de los miembros de los órganos constitucionales, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, y el Defensor del Pueblo. Estas designaciones requieren mayorías cualificadas, lo que fomenta un amplio consenso entre las fuerzas políticas representadas en ambas Cámaras. Así, las Cortes contribuyen no solo a la configuración del poder legislativo, sino también a la legitimación democrática de otras instituciones fundamentales del Estado⁵¹.

⁴⁸ Cfr. Senado. (s.f.). *Cortes Generales*. Disponible en:
<https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/cortesgenerales/index.html>

⁴⁹ Administración Española. (s.f.). *El poder legislativo en España*. Disponible en:
https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Instituciones_Estado/PoderLegislativo.html

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

b. Poder ejecutivo

El poder ejecutivo en España, regulado en los artículos 97 y siguientes CE, está compuesto por el Presidente, los Vicepresidentes, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley, según dispone el artículo 98.1. El procedimiento para su nombramiento establece que el Presidente debe obtener la confianza del Congreso de los Diputados y, tras ello, es nombrado por el Rey, quien también nombra a los Ministros a propuesta del Presidente.

El Presidente del Gobierno dirige la acción del Ejecutivo y coordina las funciones de sus miembros. El Gobierno opera a través de dos órganos colegiados: el Consejo de Ministros, que toma las decisiones ejecutivas más importantes, y las Comisiones Delegadas del Gobierno, que coordinan la actividad interministerial en áreas concretas⁵².

Entre sus funciones, el Gobierno dirige la política interior y exterior del Estado, la Administración civil y militar, y asume la defensa nacional⁵³. Además, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria dentro del marco constitucional y legislativo. En cuanto a la iniciativa legislativa, el Gobierno la ejerce mediante la aprobación de Proyectos de Ley en el Consejo de Ministros. En casos de extraordinaria y urgente necesidad, puede dictar Reales Decretos-leyes, que deben ser convalidados por el Congreso en un plazo de treinta días, salvo en materias que afecten a instituciones fundamentales, derechos y libertades constitucionales, el régimen autonómico o el derecho electoral. Por otro lado, las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la facultad de dictar normas con rango de ley, mediante una ley de bases o una ley ordinaria para la refundición de textos legales. Estas disposiciones legislativas del Gobierno adoptan la forma de Decretos Legislativos⁵⁴.

c. Poder Judicial

El sistema judicial español está compuesto por órganos jurisdiccionales que se clasifican en dos categorías: aquellos con competencia genérica y los especializados. Los órganos de competencia genérica abarcan los órdenes civil, penal, contencioso-administrativo y social, mientras que los órganos jurisdiccionales especializados incluyen los Juzgados de lo Mercantil, los juzgados y tribunales de marcas comunitarias, los juzgados de vigilancia

⁵² La Moncloa. (s.f.). *Organización de España*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx>

⁵³ *Vid.* Abellán Matesanz, I. M., Moret, V., & Miranda, M. (2016). *Sinopsis artículo 97*. Congreso de los Diputados.

⁵⁴ La Moncloa. *Organización de España. op. cit.*

penitenciaria, los juzgados de menores y los juzgados de violencia sobre la mujer, entre otros. Esta estructura especializada posibilita una atención más específica a las particularidades de cada ámbito del derecho, permitiendo una administración de justicia más eficiente y adaptada a las necesidades de los diferentes sectores⁵⁵.

El Tribunal Supremo se configura como el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes del derecho, desempeñando la función de máxima instancia judicial en el país (art. 123 CE).

Finalmente, el Ministerio Fiscal, que forma parte del poder judicial y actúa con autonomía, tiene como misión promover la justicia en defensa de la ley y los derechos de los ciudadanos. El fiscal general del Estado, cuyo nombramiento recae sobre el jefe del Estado a propuesta del Gobierno, conforme al artículo 124.4 CE, es designado tras una consulta con el Consejo General del Poder Judicial, lo que subraya la interrelación entre los distintos órganos del poder judicial.

2.2.2 Análisis del cumplimiento del principio de división de poderes en España

En este apartado, nos centraremos en el análisis del cumplimiento del principio de separación de poderes en España. El estudio se limitará a los aspectos que consideramos más relevantes debido a su impacto directo en el funcionamiento práctico de las instituciones públicas. Esta selección se justifica por la identificación de aquellos puntos que han generado un debate significativo y preocupación tanto en el ámbito jurídico como en la opinión pública, dado que inciden de manera directa en la dinámica de los tres poderes del Estado y en su capacidad para operar de forma independiente y equilibrada.

a. Poder Legislativo

I. Los decretos-leyes: un abuso en proceso de normalización

Uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho es el respeto al principio de legalidad. Sin embargo, en el ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales, se evidencian disfuncionalidades que erosionan este principio. El Preámbulo CE proclama la voluntad de “*consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular*”. No obstante, el creciente protagonismo del poder ejecutivo ha dado lugar a lo que Chevallier describe como “*un proceso de emancipación jurídica*”⁵⁶ y,

⁵⁵ La Moncloa. (s.f.). *Justicia e interior*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh18-19/justicia-e-interior/Paginas/index.aspx>

⁵⁶ Chevallier, J., *L'Etat de droit*, París, Montchrestien, 1994, p. 74.

en consecuencia, a una crisis del principio de legalidad. Desde hace décadas, el clásico esquema de la separación de poderes ha experimentado en España una transformación que ha permitido al Ejecutivo asumir mayores atribuciones, superando aquellas inicialmente previstas en el texto constitucional. Este fenómeno ha repercutido directamente en la solidez y en el correcto funcionamiento de los otros poderes del Estado⁵⁷.

Los procedimientos vigentes en las cámaras legislativas se caracterizan por su rigidez y falta de transparencia, lo que contrasta con las demandas actuales de agilidad y claridad en la acción política. Además, los mecanismos procesales dificultan que el Parlamento se concentre en los grandes debates políticos, esenciales para la negociación y el adecuado desarrollo democrático. En este contexto, se observa una tendencia preocupante: el Parlamento ha adoptado una posición subordinada dentro del sistema político, mientras que el poder ejecutivo ha ido consolidando su preeminencia. Este fenómeno se enmarca en una colaboración entre poderes en la que el Ejecutivo, por su propia naturaleza, dispone ya de una amplia capacidad de intervención, especialmente dentro del Estado social y democrático de derecho⁵⁸.

El uso del decreto-ley ejemplifica una tensión significativa con el esquema clásico de la separación de poderes. Tal como subraya la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo, esta figura, constituye “*una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las leyes y en consecuencia está sometida en cuanto a su ejercicio a la necesaria concurrencia de determinados requisitos que lo legitiman*”⁵⁹. El artículo 86 CE establece que

en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

⁵⁷ Marco Marco, J. J. y Pérez Gabaldón, M., *Regulación y uso de los decretos-leyes en las Comunidades Autónomas: La silenciosa invasión del ejecutivo al legislativo*. P.1, en el marco de los proyectos PID2021-126765NB-I00 del MICINN y AICO/2021/099 de la GVA sobre la Crisis del Estado de Derecho en la UE (disponible en:

<https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2023/03/Marco-Marco-y-Perez-Gabaldon-Decretos-leyes-CCAA-1.pdf>).

⁵⁸ Gómez Corona, E., “La desparlamentarización del sistema político español. Del parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido”, *Revista de Derecho Político*, 2021, p. 111.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1.

Uno de los aspectos más controvertidos del decreto-ley es el requisito de la extraordinaria y urgente necesidad, un concepto jurídico indeterminado que se erige como condición esencial para su validez constitucional. La Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero, reitera sustancialmente la doctrina consolidada en torno a los decretos-leyes, que ha tendido a flexibilizar los límites materiales que establece la Constitución⁶⁰. Esta evolución ha generado una progresiva dilución del presupuesto habilitante de los decretos-leyes, es decir, de la mencionada extraordinaria y urgente necesidad, lo que ha sido amparado por el propio Tribunal Constitucional⁶¹. Este órgano ha llegado a considerar que para validar el uso de esta figura excepcional es suficiente con que el decreto-ley contenga una "definición explícita y razonada" de la situación que el Ejecutivo juzga como extraordinaria y urgente, y que dicha definición acredite una "*conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella*"⁶². Si bien existen sentencias en las que no se aprecia la concurrencia de dicho supuesto habilitante⁶³, la práctica del Tribunal Constitucional ha consistido mayoritariamente en conceder un "amplio margen de discrecionalidad" al Gobierno en la apreciación de esta necesidad⁶⁴.

El informe de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales sobre producción normativa correspondiente a 2023⁶⁵, publicado en abril de 2024, pone de relieve el alarmante aumento en el uso de los decretos-leyes. Según dicho informe, el 32% de las normas con rango de ley aprobadas en 2023 fueron decretos-leyes, frente al 27% del año anterior. Este incremento revela una tendencia hacia la utilización de la "urgente necesidad" como justificación habitual para legislar, lo que suscita dudas sobre la adecuada aplicación de este

⁶⁰ Vid. Abellán Matesanz, I. M. (2020). Límites de los decretos-leyes. La «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto habilitante. Legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria. Modificación de normas tributarias por decreto-ley. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2208-2019. (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2020). *Revista De Las Cortes Generales*, (109), 599-612.

⁶¹ Gómez Corona, E. *Op. cit.*, pp. 110-136.

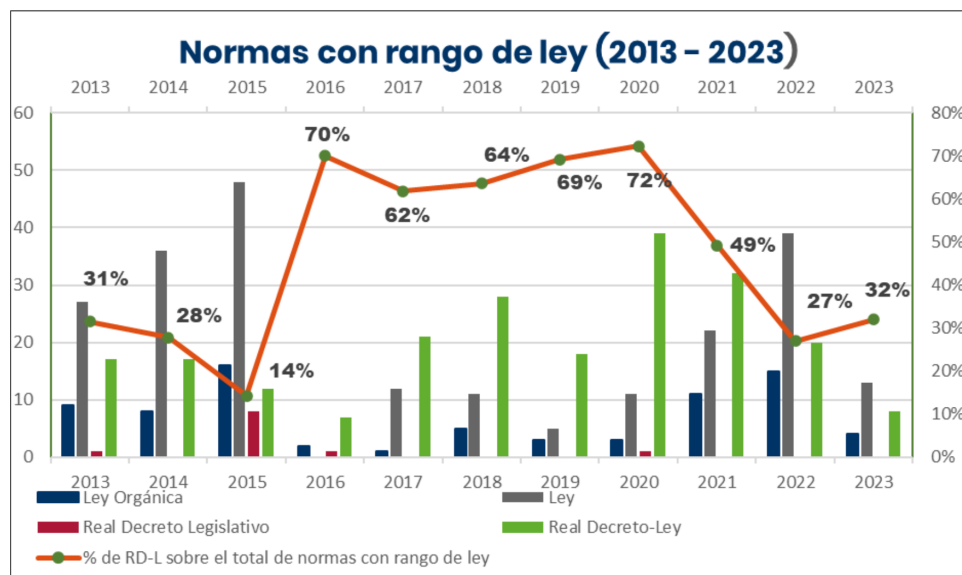
⁶² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/2018, de 7 de junio de 2018. Fj 4.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-9537>

⁶³ Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 73/2017, de 8 de junio.

⁶⁴ El TC considera que esta figura facilita dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual y señala la conveniencia de "*no impedir al Ejecutivo el uso de un instrumento que puede ser útil y necesario para la gobernación del país en situaciones de relativa imprevisibilidad. La prohibición de afectación no define, pues, un campo vedado a la actividad legislativa del Gobierno; su función, bien otra, es actuar como límite interno tanto de la estructura de la norma como del contenido normado por la disposición legal de urgencia [...] (entre otras muchas, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre; 60/1986, de 20 de mayo; 3/1988, de 21 de enero, y 182/1997, de 28 de octubre)*". Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 139/2016. Voto particular que formula el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4123-2012, y al que se adhiere la Magistrada doña Adela Asua Batarrita.

⁶⁵ Confederación Española de Organizaciones Empresariales - CEOE. (2024). *La producción normativa en 2023*. Departamento de Digitalización, Innovación, Comercio e Infraestructuras. Disponible en:
[\[https://www.ceoe.es/es/publicaciones/empresa/la-produccion-normativa-en-2023\]](https://www.ceoe.es/es/publicaciones/empresa/la-produccion-normativa-en-2023).

mecanismo. Además, el informe señala una disminución drástica en la promulgación de leyes orgánicas, que se redujeron en un 73%, y de leyes ordinarias, que experimentaron un descenso del 66,6% en comparación con el año anterior.



Fuente: [informe de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales sobre producción normativa relativo al año 2023](#).

Una de las primeras conclusiones derivadas de este análisis es la constante tendencia del Poder Ejecutivo a ampliar los límites constitucionales del decreto-ley. Si bien la voluntad del constituyente de 1978 fue claramente restrictiva, reservando esta figura para situaciones excepcionales de extraordinaria y urgente necesidad, lo cierto es que su uso se ha normalizado. En la actualidad, el recurso a este instrumento por parte del Ejecutivo se ha vuelto casi automático, basándose más en criterios políticos que jurídicos. La urgencia, que debería ser un criterio restrictivo, se ha convertido en una justificación genérica para evitar los plazos que impone la tramitación parlamentaria ordinaria, pasando por alto que existen procedimientos legislativos de urgencia que, en muchos casos, no requieren más tiempo que la aprobación de un decreto-ley⁶⁶. De este modo, en el conflicto entre una opción más rápida y eficiente y otra más garantista pero lenta, se suele optar por la primera. Este abuso afecta

⁶⁶El procedimiento legislativo de urgencia permite acortar los plazos de tramitación de una ley a la mitad de los previstos en el procedimiento ordinario, siendo aplicable a solicitud del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados. En el Senado, la decisión corresponde a la Mesa de la Cámara, de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de 25 senadores, reduciéndose el plazo a veinte días naturales. (*Reglamento del Congreso de los Diputados*, 1982, arts. 93 y 94; *Reglamento del Senado*, 1994, arts. 133-136). Definición disponible en: *Diccionario panhispánico del español jurídico*, Real Academia Española, <https://dpej.rae.es/lema/procedimiento-legislativo-de-urgencia>.

directamente la potestad legislativa que corresponde en exclusiva al Parlamento, que, en numerosas ocasiones, se limita a ratificar —y, en menor medida, a corregir— decisiones ya adoptadas por el Ejecutivo, sin llegar a ejercer un control efectivo sobre las mismas⁶⁷. Los casos de no convalidación de un decreto-ley son escasos, habiéndose producido únicamente seis a lo largo de toda la democracia española, siendo el más reciente el del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre⁶⁸.

En consecuencia, consideramos necesario poner freno a la proliferación de decretos-leyes, cuyo abuso erosiona la función legislativa del Parlamento y compromete los principios fundamentales del Estado de Derecho. Es imprescindible restablecer la primacía de la ley formal, asegurando que el Tribunal Constitucional realice un escrutinio riguroso de estos instrumentos normativos, de modo que su uso quede restringido exclusivamente a los supuestos de verdadera extraordinaria y urgente necesidad, conforme a lo establecido en la Constitución. Solo mediante este riguroso control se podrá preservar la integridad del sistema constitucional y garantizar el adecuado funcionamiento de la separación de poderes.

b. Poder ejecutivo

i. Gobierno en funciones y control parlamentario

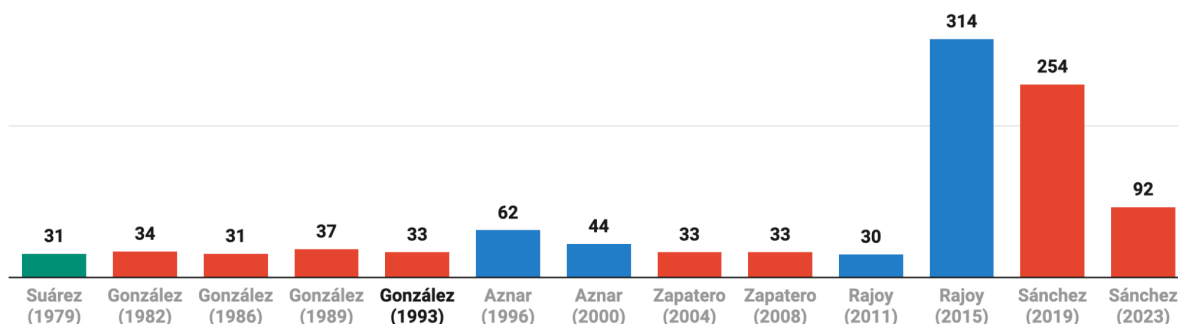
La fragmentación parlamentaria experimentada en los últimos años ha tenido un impacto significativo en los plazos de investidura, lo que ha generado una prolongación de los periodos en los que el Gobierno permanece en funciones. Este fenómeno ha afectado al ejercicio efectivo del control parlamentario, ya que, conforme al artículo 101.2 de la Constitución Española (CE), el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la formación de un nuevo Ejecutivo. Este mecanismo, diseñado para evitar vacíos de poder, restringe las competencias del Gobierno, limitándolas a la gestión ordinaria de los asuntos públicos, salvo en casos de urgencia o interés general⁶⁹. Sin embargo, esta limitación no exime al Gobierno de someterse al control parlamentario, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 124/2018. Dicha sentencia subraya la necesidad de garantizar la supervisión de la actuación gubernamental incluso en contextos de interinidad⁷⁰.

⁶⁷ Cfr. Abellán Matesanz, *op. cit.*, pp. 610-614.

⁶⁸ Hay Derecho (2024), *op.cit.* pp. 15-16.

⁶⁹ Art. 21 de la Ley 50/1997 del Gobierno.

⁷⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 124/2018, de 14 de noviembre. FJ 9.



(1) En el último Gobierno de Rajoy y en el penúltimo de Sánchez, los días se cuentan desde la primera cita electoral: el 20-D y el 28-A respectivamente.
 (2) En el último Ejecutivo de Sánchez, los días se cuentan hasta el 23/10/2023.

Gráfico: Newtral.es • Fuente: [La Moncloa](#) • Creado con [Datawrapper](#)

Fuente: [Newtral](#)

La prolongación de la situación de interinidad del Gobierno ha suscitado serias preocupaciones respecto a la capacidad del Congreso de los Diputados para ejercer un control efectivo sobre el Ejecutivo en estos periodos. Un ejemplo paradigmático se presentó durante el mandato de Mariano Rajoy. Tras la disolución de las Cortes Generales en 2015 y la falta de acuerdos para formar un nuevo Gobierno, el Ejecutivo permaneció en funciones durante un tiempo considerable. Este escenario, además de limitar la capacidad del Gobierno para emprender nuevas acciones, dificultó significativamente la labor de control parlamentario. En este contexto, el Congreso de los Diputados se encontró limitado para fiscalizar adecuadamente la gestión del Ejecutivo, debido a la ausencia de un Gobierno plenamente investido⁷¹.

Más recientemente, tras las elecciones generales de julio de 2023, se evidenció un nuevo obstáculo en el ejercicio del control parlamentario. Una vez constituidas las nuevas Cortes Generales, el Congreso de los Diputados suspendió la celebración de las sesiones de control al Gobierno. Esta paralización se derivó, en gran medida, de la decisión de la Mesa del Congreso de restringir la función fiscalizadora durante el periodo de interinidad gubernamental. Tal bloqueo institucional obstaculizó la labor del Congreso en su función de supervisión sobre la actividad del Ejecutivo, afectando particularmente a las minorías parlamentarias, que vieron gravemente limitada su capacidad de participación y fiscalización⁷².

⁷¹ Cfr: Cánovas Morillo, C. “El PP acusa a Sánchez de «paralizar» el Congreso cuando Rajoy en funciones estuvo 10 meses sin sesiones de control”, *Newtral*, 23 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.newtral.es/pp-gobierno-en-funciones-sanchez/20231023/>.

⁷² Hay Derecho (2024), *op.cit.* pp. 40-42.

Este contexto pone de manifiesto la urgente necesidad de emprender reformas normativas que aseguren la continuidad de un control parlamentario efectivo, incluso en situaciones de interinidad gubernamental⁷³. La implementación de medidas que refuercen la vigencia de la función fiscalizadora del Congreso podría prevenir futuros bloqueos institucionales y preservar el principio de rendición de cuentas, piedra angular de cualquier sistema democrático. Sólo mediante dichas reformas será posible garantizar que el control parlamentario no se vea comprometido durante los períodos de interinidad y que las minorías parlamentarias mantengan intacta su capacidad de supervisar y fiscalizar la actuación del Gobierno.

c. Poder Judicial

I. Independencia

El principio de independencia del Poder Judicial es otro pilar esencial del Estado de Derecho, ya que garantiza que los jueces y magistrados ejerzan su función con absoluta libertad frente a cualquier influencia externa, ya sea de carácter político, económico o social. Este principio, que exige la sujeción de todos los poderes y ciudadanos al imperio de la ley⁷⁴, se materializa mediante jueces y tribunales que aseguran la correcta e imparcial aplicación de las normas jurídicas. La independencia judicial no solo es clave para la interpretación de la ley, sino que también protege contra extralimitaciones del poder legislativo y ejecutivo, salvaguardando la seguridad jurídica y los derechos de los ciudadanos⁷⁵.

A pesar de su relevancia, en España se ha registrado un notable descenso en la confianza de la ciudadanía hacia el Poder Judicial, lo que plantea dudas sobre la percepción de su independencia. Según encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la confianza pública ha disminuido significativamente en las últimas décadas. En 1987, el 38,8% de los encuestados afirmaba tener "muchacha" o "bastante" confianza en los jueces; sin embargo, este porcentaje cayó al 33,8% en 1995 y al 34,1% en 2019. Paralelamente, la desconfianza creció del 33,2% en 1987 al 59,4% en 2019. Además, la percepción de que los jueces no se dejan influir por presiones externas ha descendido del 76,6% en 1987 al 37,8% en 2011, y el

⁷³ Sería interesante que se reactivasen medidas como la última iniciativa en este ámbito el PNV. Para evitar que un Gobierno en funciones, como los del PP o el actual, eludiera rendir cuentas ante el Congreso o el Senado, el PNV presentó a finales de 2019 en la Cámara Baja una proposición de ley que buscaba establecer un control político más efectivo de las Cortes Generales sobre el Ejecutivo. Sin embargo, esta iniciativa fue finalmente retirada. Cánovas Morillo, C. *op.cit.*

⁷⁴ En virtud del artículo 117 CE, los jueces y magistrados que integran el Poder Judicial son independientes y solo están sometidos al imperio de la ley, ante la cual son responsables.

⁷⁵ Díaz. E., *op. cit.* p. 32.

número de personas que considera la independencia judicial "baja" o "muy baja" ha aumentado del 26,5% en 1987 al 50,8% en 2019⁷⁶.

El aumento de la desconfianza hacia la independencia judicial puede atribuirse a varios factores. Uno de los más destacados es la politización del sistema de nombramiento de jueces en los órganos superiores, especialmente en el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). La influencia de los partidos políticos en la elección de sus miembros ha generado críticas y ha reforzado la percepción de que los jueces no son completamente autónomos. Este problema se agrava cuando la renovación del CGPJ se ve bloqueada durante largos periodos, afectando al funcionamiento del Poder Judicial y generando la impresión de dependencia frente al poder político.

Otra causa importante es la cobertura mediática de las decisiones judiciales. Los medios, a menudo alineados con posiciones políticas, tienden a proyectar una imagen politizada de los tribunales, especialmente en casos de alto perfil. Esto alimenta la percepción de que los jueces actúan bajo presiones mediáticas, lo que refuerza la idea de parcialidad. Este fenómeno es particularmente visible en casos con implicaciones políticas o ideológicas, donde la cobertura mediática polarizada contribuye a una percepción negativa de la imparcialidad judicial.

El comportamiento de los actores políticos también ha minado la confianza en la independencia judicial. En los últimos años, ha sido común que partidos políticos o miembros del Gobierno critiquen públicamente decisiones judiciales desfavorables. Estas descalificaciones socavan no sólo la percepción de imparcialidad, sino también el respeto por la autonomía del Poder Judicial, un componente esencial del Estado de Derecho. Un ejemplo reciente de esta dinámica fue la querella presentada por el partido Podemos contra los jueces García Castellón y Joaquín Gadea, por la reapertura de investigaciones sobre la financiación de la formación, un procedimiento que fue finalmente inadmitido por el Tribunal Supremo⁷⁷. Casos como este refuerzan la idea de que los jueces pueden ser objeto de ataques políticos directos cuando sus decisiones afectan intereses partidistas.

⁷⁶ Peral, M. (2023). *La independencia de los jueces*. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, fascículo 1, IV, pp. 296-297.

⁷⁷ Comunicación del Poder Judicial. (2023). *El Tribunal Supremo inadmite una querella de Podemos contra los jueces García Castellón y Joaquín Gadea por la reapertura de la causa de financiación ilegal*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-inadmite-una-querella-de-Podemos-contra-los-jueces-Garcia-Castellon-y-Joaquin-Gadea-por-la-reapertura-de-la-causa-de-financiacion-ilegal>.

El problema se ha agravado aún más con iniciativas como el acuerdo político entre el PSOE y Junts para la investidura del Presidente del Gobierno, que contemplaba, además de la Ley de Amnistía, la creación de comisiones de investigación parlamentarias para analizar posibles casos de instrumentalización de la justicia con fines políticos, lo que se conoce como "lawfare"⁷⁸. Este concepto ha suscitado una fuerte crítica por parte del ámbito judicial tras el anuncio del acuerdo. En particular, el pacto establece que

las conclusiones de las comisiones de investigación que se constituirán en la próxima legislatura se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas en el concepto lawfare o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso, puedan dar lugar a acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas⁷⁹.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial manifestó su intención de actuar "*por los cauces legalmente establecidos*" ante las acusaciones de *lawfare*. El CGPJ calificó de "*inadmisibles*" las referencias a este término en el acuerdo entre el PSOE y Junts, considerándolas "tanto semántica como sustantivamente" inapropiadas, ya que implican la posibilidad de revisar la actuación judicial desde una perspectiva política. Asimismo, expresó su rechazo a la eventual creación de comisiones parlamentarias de investigación que pudieran derivar en "responsabilidades" por la existencia de *lawfare*. Coincidimos con el CGPJ al exponer que esta iniciativa supondría una "*intromisión en la independencia judicial y una ruptura del principio de separación de poderes*"⁸⁰.

En consonancia con esta postura, las cuatro asociaciones judiciales más representativas del país —la Asociación Profesional de la Magistratura (APM), la Asociación Judicial Francisco de Vitoria (AJFV), Juezas y Jueces para la Democracia (JJpD) y el Foro Judicial

⁷⁸ Según la Fundación del Español Urgente, el término se emplea en el ámbito militar para describir un método de guerra asimétrica no convencional en el que la ley se usa como un medio para conseguir un objetivo militar. En política, lawfare designa "*el uso de procedimientos judiciales con fines de persecución política, desacreditación o destrucción de la imagen pública e inhabilitación de un adversario político*". Fundeu. (2020). *Lawfare: Alternativas en español*. disponible en:

(<https://www.fundeu.es/recomendacion/lawfare-alternativas-en-espanol/>).

⁷⁹ "Lee el acuerdo firmado por PSOE y Junts para la investidura de Pedro Sánchez", el Diario.es, 9 de noviembre de 2023, Disponible en:

https://www.eldiario.es/politica/documento-lee-acuerdo-firmado-psoe-junts-investidura-pedro-sanchez_1_10670272.html.

⁸⁰ Comunicación del Poder Judicial (2023). *Comunicado de la Comisión Permanente en relación con las referencias al lawfare contenidas en el acuerdo suscrito hoy por el PSOE y Junts*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/Comunicado-de-la-Comision-Permanente-en-relacion-con-las-referencias-al-lawfare-contenidas-en-el-acuerdo-suscrito-hoy-por-el-PSOE-y-Junts>.

Independiente (FJI)—, tanto progresistas como conservadoras, emitieron un comunicado conjunto rechazando las alusiones al *lawfare* incluidas en el acuerdo político. Según las asociaciones, *"el acuerdo contiene explícitas referencias a la posibilidad de desarrollar comisiones de investigación parlamentarias con el objetivo de identificar casos de judicialización de la política, lo que podría derivar en la adopción de responsabilidades o en modificaciones legislativas"*⁸¹. Las asociaciones advierten que este tipo de medidas podría implicar una *"revisión parlamentaria"* de las decisiones judiciales, vulnerando de manera grave la independencia del poder judicial y comprometiendo la separación de poderes. En su declaración, recuerdan que *"los jueces están únicamente sometidos al imperio de la ley"*, conforme al mandato del artículo 117.1 de la Constitución, y rechazan cualquier insinuación que cuestione la independencia del Poder Judicial, subrayando que *"los jueces en España no actúan bajo presiones políticas y el sistema de garantías jurisdiccionales evita los riesgos que se pretenden señalar"*⁸².

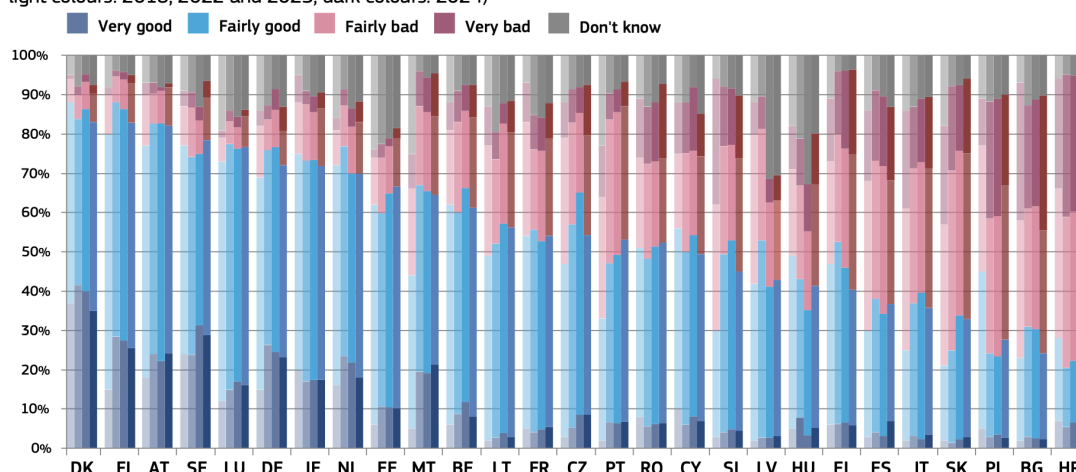
A consecuencia de este contexto, la percepción de la independencia judicial en España continúa siendo baja tanto entre la ciudadanía como entre las empresas. Según los datos del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la Unión Europea de 2024, sólo el 37% de los ciudadanos y el 32% de las empresas valoran la independencia de los jueces como *"bastante buena"* o *"muy buena"*. Estos porcentajes sitúan a España en una categoría de baja valoración, que corresponde a los países donde entre el 30% y el 39% de los encuestados tienen una opinión positiva sobre la independencia del poder judicial⁸³.

⁸¹ Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Juezas y Jueces para la Democracia, & Foro Judicial Independiente. (9 de noviembre de 2023). *Comunicado de las asociaciones judiciales sobre el lawfare*. Disponible en: <https://www.ajfv.es/comunicado-de-las-asociaciones-de-jueces-sobre-el-lawfare/https://www.ajfv.es/comunicado-de-las-asociaciones-de-jueces-sobre-el-lawfare/>

⁸² *Ibid.*

⁸³ Comisión Europea (2024). Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, *op.cit.*, p.5.

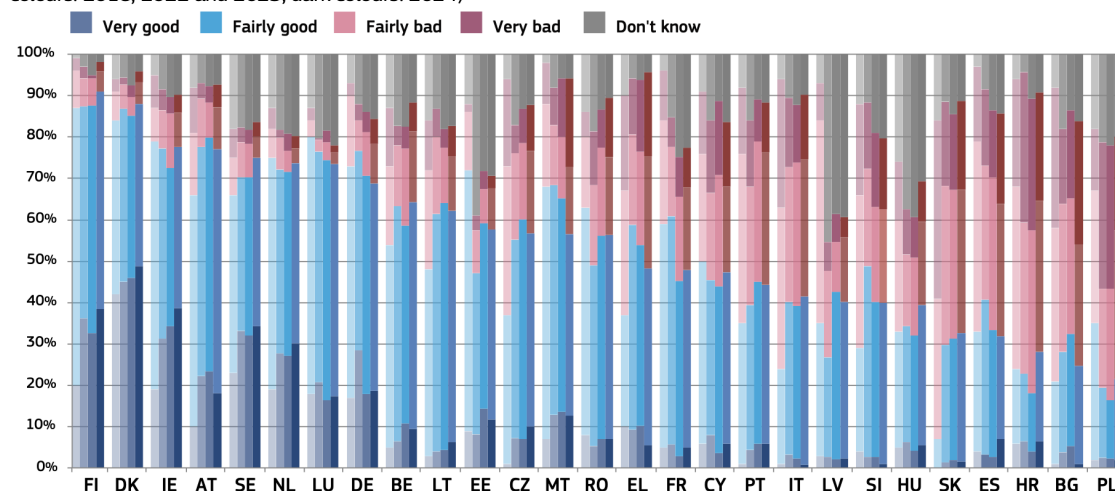
Figure 51 How the general public perceives the independence of courts and judges (*) (source: Eurobarometer ⁽¹¹¹⁾ – light colours: 2016, 2022 and 2023, dark colours: 2024)



(*) Member States are ordered first by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good or fairly good (total good); if some Member States have the same percentage of total good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is fairly bad or very bad (total bad); if some Member States have the same percentage of total good and total bad, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good; if some Member States have the same percentage of total good, total bad and of very good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very bad.

Fuente: [Comisión Europea, Indicadores de la Justicia en la UE de 2024](#)

Figure 53 How companies perceive the independence of courts and judges (*) (source: Eurobarometer ⁽¹¹³⁾ – light colours: 2016, 2022 and 2023, dark colours: 2024)



(*) Member States are ordered first by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good or fairly good (total good); if some Member States have the same percentage of total good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is fairly bad or very bad (total bad); if some Member States have the same percentage of total good and total bad, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very good; if some Member States have the same percentage of total good, total bad and of very good, then they are ordered by the percentage of respondents who stated that the independence of courts and judges is very bad.

Fuente: [Comisión Europea, Indicadores de la Justicia en la UE de 2024](#)

II. Consejo General del Poder Judicial

El constituyente de 1978, en su afán por consolidar la autonomía del Poder Judicial, instituyó un órgano específico para su gobierno: el CGPJ. Según lo dispuesto en el artículo 122 CE, el CGPJ se define como el “*órgano de gobierno del poder judicial*”, al que se le confieren

amplias competencias que incluyen los nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario de los jueces y magistrados. Este diseño tenía como objetivo fundamental preservar la independencia judicial frente a posibles injerencias de los otros poderes del Estado.

La composición del CGPJ, también regulada en el artículo 122, establece un modelo mixto. Por un lado, 12 de los 20 vocales deben ser seleccionados entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, asegurando así una representación interna de la carrera judicial. Por otro lado, los 8 vocales restantes son elegidos entre juristas de reconocido prestigio con al menos quince años de experiencia profesional, garantizando la incorporación de perspectivas externas al ámbito judicial. Estos últimos son designados por las Cortes Generales, es decir, el Congreso de los Diputados y el Senado, mediante una mayoría cualificada de tres quintos, lo que exige un amplio consenso entre las fuerzas parlamentarias.

Sin embargo, el verdadero foco de controversia ha residido históricamente en el procedimiento de elección de los vocales provenientes de la carrera judicial. Mientras que la Constitución es explícita respecto a la designación de los juristas por las Cámaras legislativas, la elección de los 12 vocales judiciales presenta una mayor ambigüedad. La fórmula “*en los términos que establezca la ley orgánica*” delega al legislador la facultad de definir el procedimiento concreto para su selección, lo que ha dado lugar a interpretaciones diversas y a un prolongado debate doctrinal y político sobre el grado de independencia que debería preservar el CGPJ respecto a las influencias partidistas.

En este contexto, la promulgación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial⁸⁴ introdujo un cambio significativo, al establecer que todos los vocales, incluidos aquellos de extracción judicial, serían designados por el Parlamento, eliminando así la

⁸⁴La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial fue promulgada en un contexto político marcado por el cambio de signo en el gobierno español, con la llegada al poder del PSOE, antes de que concluya el mandato del Consejo General del Poder Judicial nombrado en 1980. El entorno político resultó crucial para entender las motivaciones subyacentes a esta reforma legislativa. Tal como destaca Montero Aroca, la ley respondió a dos objetivos principales. En primer lugar, en contraste con la anterior Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980, que otorgaba una notable autonomía al CGPJ, la reforma de 1985 buscó limitar las competencias de este órgano, revirtiendo ciertas facultades al Gobierno y al Ministerio de Justicia, aunque respetando los márgenes constitucionales. En segundo lugar, la modificación pretendía reducir la influencia del sector conservador que dominaba el Consejo de entonces, debido al predominio de la asociación judicial mayoritaria. Al introducir un sistema de elección parlamentaria de los vocales, la ley permitió al nuevo gobierno una mayor capacidad de intervención en la composición del CGPJ, con el fin de equilibrar el poder en su seno. Montero Aroca, J. (1990). *Independencia y responsabilidad del juez*. Civitas, p. 131.

intervención directa de los jueces en la elección de sus representantes⁸⁵. Esta modificación estructural alteró de manera sustancial el equilibrio inicialmente previsto por la Constitución, generando un intenso debate sobre su impacto en la independencia del órgano judicial y su capacidad para actuar como un contrapeso efectivo frente a los otros poderes del Estado. El Tribunal Constitucional, en una controvertida sentencia, declaró la constitucionalidad de esta reforma, pero con importantes matices. Si bien consideró que el sistema de elección parlamentaria no vulneraba el texto constitucional, alertó sobre el riesgo de que la designación de vocales del CGPJ pudiera verse influenciada por las dinámicas partidistas, lo que contravendría el espíritu de imparcialidad y autonomía que debe caracterizar al órgano⁸⁶.

A pesar de la advertencia del Tribunal Constitucional, el sistema instaurado en 1985 se mantuvo prácticamente inalterado durante más de una década, lo que alimentó las críticas acerca de la falta de independencia del CGPJ. Para intentar mitigar estos cuestionamientos, en 2001 se aprobó la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio⁸⁷, que introdujo ciertas modificaciones al sistema de elección. Según esta reforma, los 12 vocales judiciales serían seleccionados por las Cortes Generales a partir de una lista de 36 candidatos elaborada por las asociaciones profesionales de jueces y magistrados⁸⁸. Sin embargo, esta reforma no logró disipar las críticas en torno a la politización del CGPJ reflejada, entre otras, en el hecho de que no

⁸⁵ El artículo 112.3 de dicha ley dispone: “Además, cada una de las Cámaras propondrá, igualmente por mayoría de tres quintos de sus miembros, otros seis Vocales elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo”.

⁸⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 108/1986, de 29 de julio. FJ 13.: “La finalidad de la norma sería así, cabría afirmar de manera resumida, la de asegurar que la composición del Consejo refleje el pluralismo existente en el seno de la sociedad y, muy en especial, en el seno del Poder Judicial. Que esta finalidad se alcanza más fácilmente atribuyendo a los propios Jueces y Magistrados la facultad de elegir a doce de los miembros del CGPJ es cosa que ofrece poca duda; pero ni cabe ignorar el riesgo, también expresado por algunos miembros de las Cortes que aprobaron la Constitución, de que el procedimiento electoral traspase al seno de la Carrera Judicial las divisiones ideológicas existentes en la sociedad. [...] Cierto, se corre el riesgo de frustrar la finalidad señalada de la Norma constitucional si las Cámaras, a la hora de efectuar sus propuestas, olvidan el objetivo perseguido y, actuando con criterios admisibles en otros terrenos, pero no en éste, atienden sólo a la división de fuerzas existente en su propio seno y distribuyen los puestos a cubrir entre los distintos partidos, en proporción a la fuerza parlamentaria de éstos. La lógica del Estado de partidos empuja a actuaciones de este género, pero esa misma lógica obliga a mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y entre ellos, y señaladamente, el Poder Judicial. La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la Norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución.

⁸⁷ Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁸⁸ Antes de la aprobación de esta ley, se había considerado la posibilidad de volver a un sistema de elección judicial, dado que el PP ganó las elecciones de 1996 y 2000, esta última con mayoría absoluta. A pesar de haber promovido fervientemente este sistema, una vez en el poder, decidió mantenerlo. Lucas Murillo de la Cueva, P. (2018). *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*. Reus, p. 40.

existiera proporcionalidad entre los miembros de la carrera judicial afiliados a asociaciones y los no afiliados⁸⁹.

Así las cosas, en 2013 se llevó a cabo una nueva reforma mediante la Ley Orgánica 4/2013⁹⁰, que derogó el artículo 112 de la LOPJ. No obstante, la situación continuó deteriorándose, y la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, no hizo sino empeorar la situación al restringir las competencias del CGPJ “en funciones”, impidiendo a este órgano proceder al nombramiento de los altos cargos judiciales⁹¹. La parálisis en la renovación del CGPJ ha generado una profunda crisis institucional, acentuada por la incapacidad de los principales partidos políticos para alcanzar un consenso que permita su actualización en los plazos previstos por la Constitución. Desde 2018, el CGPJ ha permanecido en funciones, sin poder realizar los nombramientos discrecionales que le corresponden, lo cual ha llevado a un incremento alarmante de vacantes en los órganos judiciales superiores, afectando gravemente la operatividad del sistema judicial español.

En 2023, la Comisión Europea expresó su preocupación por la situación del CGPJ, instando al Gobierno español a resolver la crisis institucional con urgencia⁹². Esta intervención se produjo en un contexto de creciente presión internacional, donde ya en 2022 el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) también alertó sobre la necesidad de reformar el sistema para asegurar la independencia del Poder Judicial, en consonancia con los estándares europeos⁹³. A la luz de esta situación, en diciembre de 2023, los dos principales partidos políticos en España retomaron las negociaciones para desbloquear la renovación del CGPJ. Para facilitar este proceso, se solicitó la mediación de la Comisión Europea, que aceptó intervenir a través de un diálogo estructurado, basado en las recomendaciones emitidas en sus Informes sobre el Estado de Derecho de 2022 y 2023⁹⁴.

⁸⁹ Lucas Murillo de la Cueva, P, *op.cit.*, p. 41 y 42.

⁹⁰ Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

⁹¹ Esto suscitó importantes preocupaciones por parte de la Comisión Europea, reflejadas en los informes sobre el Estado de Derecho en 2020, 2021 y 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 3 a 5, pp. 2 a 4 y pp. 2 a 3, respectivamente.

⁹² Comisión Europea. (2023). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2023: Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*. COM(2023) 800 final. P.1.: “La situación del Consejo General del Poder Judicial suscita serias preocupaciones, ya que, en primer lugar, no ha sido renovado a pesar de la urgencia y, en segundo lugar, no se han tomado medidas para adaptar el procedimiento de nombramientos de sus vocales entre jueces y magistrados. La falta de renovación está repercutiendo en el trabajo del Tribunal Supremo y del sistema judicial en su conjunto”.

⁹³ Grupo de Estados contra la Corrupción (2022). *Cuarta ronda de evaluación: Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales* (GrecoRC4(2022)16), apartado 16.

⁹⁴ Comisión Europea. Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, *op.cit.*, pp. 6-7.

A principios de enero de 2024, la Comisión impulsó un diálogo que culminó, tras varias reuniones, con un acuerdo alcanzado el 25 de junio de 2024. Dicho acuerdo prevé la renovación inmediata de los veinte vocales del CGPJ, bajo un nuevo esquema de reparto que asigna 10 vocales a propuesta del PSOE y 10 a propuesta del PP, superando el tradicional reparto de 11-9 basado en la mayoría parlamentaria. Este nuevo reparto busca un mayor equilibrio entre las fuerzas políticas, favoreciendo un consenso que hasta ahora había resultado inalcanzable⁹⁵. No obstante, aunque se ha consensuado la renovación del CGPJ, no se ha definido un modelo concreto de elección de los vocales judiciales. En su lugar, se ha establecido que el propio CGPJ, en su nueva composición, deberá elaborar una propuesta de reforma en un plazo de seis meses. Esta propuesta deberá ser aprobada por una mayoría cualificada de tres quintos e incluir un mecanismo de participación directa de jueces y magistrados en la elección de sus representantes⁹⁶.

En este contexto, el 3 de septiembre de 2024, María Isabel Perelló Doménech fue nombrada Presidenta del CGPJ y del Tribunal Supremo, convirtiéndose en la primera mujer en la historia en ocupar ambos cargos simultáneamente. Su elección, realizada con 16 votos a favor frente a 4 en contra, se interpretó como un reflejo del consenso alcanzado entre los vocales recientemente designados, evidenciando la posibilidad de lograr acuerdos transversales dentro del CGPJ. La designación de Perelló, magistrada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, fue vista como un intento de despolitización del órgano, dado que su perfil no había sido respaldado de manera explícita por las principales formaciones políticas. Este nombramiento resultaba urgente, ya que, debido a la imposibilidad de llevar a cabo nombramientos discrecionales, para abril de 2024 el CGPJ se encontraba *“sin presidente ni vicepresidente titulares y con un total de 25 vacantes en sus Salas, lo que representa el 31,25 % de su plantilla”*⁹⁷.

En el marco del acuerdo rubricado el 25 de junio de 2024, se espera que el CGPJ proceda a mejorar la situación de los nombramientos pendientes de los altos cargos judiciales, lo cual supone un avance significativo para nuestro Estado de Derecho⁹⁸. Será crucial observar cómo

⁹⁵ Comisión Europea. (2024, 26 de junio). *Declaración sobre el acuerdo al que se ha llegado sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial español y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial*. La Ley Unión Europea, 127, 2024. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9677621>.

⁹⁶ Comisión Europea. Informe sobre el Estado de Derecho, *op.cit.* p. 7.

⁹⁷ Fundación hay derecho (2024), *op.cit.*, p.44.

⁹⁸ Al momento de la publicación del Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, el Tribunal Supremo contaba con un total de veintisiete vacantes. Asimismo, se registraban ocho vacantes en la presidencia de los Tribunales Superiores de Justicia, treinta vacantes en la presidencia de las Audiencias Provinciales, dos vacantes en la presidencia de Sala de la Audiencia Nacional y veintiséis vacantes en la presidencia de Sala de los Tribunales

se implementa el mecanismo propuesto por el CGPJ para resolver esta situación y garantizar que los partidos políticos involucrados cumplan con su compromiso de considerar dicha propuesta en la iniciativa legislativa destinada a reformar el sistema de elección de los vocales judiciales del CGPJ.

2.3 Derechos y libertades fundamentales

2.3.1 Marco teórico

El Estado de Derecho tiene como objetivo fundamental la protección y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que son considerados anteriores a cualquier ordenamiento jurídico positivo. En este contexto, la creación jurídica de los derechos humanos fundamentales es central, buscando proteger al individuo frente a la posible excesiva autoridad del Estado. Si bien en el Estado liberal del siglo XIX los derechos se concebían de manera individualista, hoy la creciente demanda de justicia social y económica ha originado una concepción más social de los derechos, que ha dado paso al modelo del Estado Social de Derecho⁹⁹.

El respeto efectivo a los derechos humanos no puede limitarse a su simple proclamación, sino que requiere una estructura institucional y jurídica que asegure su cumplimiento. En este sentido, el imperio de la ley, la separación de poderes y la legalidad administrativa son componentes esenciales del Estado de Derecho, cuyo propósito es garantizar la protección de los derechos frente a cualquier abuso del poder. Históricamente, el reconocimiento de estos derechos ha tenido una base en la tradición del iusnaturalismo racionalista, como lo evidencian documentos clave como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que continúa influyendo en los textos constitucionales modernos¹⁰⁰.

A lo largo de los siglos XIX y XX, se ha reconocido un abanico más amplio de derechos fundamentales, entre los cuales destacan el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, así como los derechos políticos y sociales, los cuales constituyen el núcleo de los derechos garantizados por los Estados de Derecho. Aunque estos derechos han evolucionado, siguen siendo esenciales para el funcionamiento de un Estado democrático y justo. Sin embargo, el desarrollo de nuevas necesidades sociales y económicas ha impulsado una transformación hacia un modelo de Estado más intervencionista y social, que plantea la cuestión de si el Estado Social de Derecho puede seguir siendo compatible con los principios tradicionales del Estado de Derecho¹⁰¹.

Superiores de Justicia. En conjunto, esto sumaba un total de noventa y nueve plazas judiciales sin cubrir. *Vid.* Comisión Europea. Informe sobre el Estado de Derecho, *op.cit.* p.8.

⁹⁹ Díaz E., *op. cit.* pp. 34-38.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

2.3.2 Análisis del cumplimiento de los Derechos y libertades fundamentales en España

De acuerdo con la delimitación realizada por el Tribunal Constitucional, los derechos fundamentales presentan un carácter dual. En primer lugar, se consideran derechos subjetivos, entendidos como *"derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia, permitiendo al individuo reclamar ante los tribunales su protección en caso de vulneración"*¹⁰². En segundo lugar, estos derechos se comprenden como derechos objetivos, dado que constituyen *"elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde, en el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de nuestra Constitución (art. 1.1)"*¹⁰³.

a. Tutela judicial efectiva sin dilaciones indebidas

El derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 CE, es uno de los mecanismos más relevantes para la protección de los derechos fundamentales. Este derecho, de carácter autónomo y con contenido propio¹⁰⁴, no sólo garantiza el acceso de los ciudadanos a los tribunales para hacer valer sus derechos, sino también asegura que las resoluciones judiciales se dicten en un plazo razonable, conforme a los principios de eficacia y justicia. La conocida cita de Séneca, *"nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía"*, ilustra la relevancia de que la administración de justicia no solo sea justa, sino también oportuna. En este contexto, la tutela judicial efectiva abarca, no solo el acceso a los tribunales, sino también la garantía de que la respuesta judicial se emita sin dilaciones indebidas que resten eficacia al proceso

El concepto de dilaciones indebidas es complejo, ya que carece de una definición única, y su evaluación depende de las circunstancias particulares de cada caso. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha subrayado que la existencia de dilaciones indebidas debe analizarse considerando no sólo los plazos, sino también las características intrínsecas de cada

¹⁰² Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 25/1981, de 14 de julio. FJ 5.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 89/1985, de 19 de julio, FJ 1. En este sentido, *Vid.* Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 153/2005, de 6 de junio. FJ2. y Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 82/2006, de 13 de marzo. FJ 6.

litigio, y evaluando si la duración del proceso se ajusta a lo que es razonablemente esperable dentro de los límites de la tutela judicial efectiva¹⁰⁵.

La indeterminación del concepto de dilaciones indebidas tiene una doble vertiente: objetiva y subjetiva¹⁰⁶. El componente objetivo se refiere a la dilación en sí misma, esto es, a la infracción de los plazos procesales establecidos por el órgano judicial. El incumplimiento de los plazos procesales puede ser considerado un indicio de dilación indebida, reflejando la importancia que los plazos juegan en el sistema judicial. En paralelo, el componente subjetivo se refiere a la calificación de la dilación como "indebida", lo que introduce una evaluación sobre la antijuridicidad de la demora, teniendo en cuenta si la misma se justifica o no por razones objetivas.¹⁰⁷

De manera general, puede afirmarse que las dilaciones indebidas se refieren a retrasos en el proceso judicial que son considerados ilícitos o injustificados. En su vertiente objetiva, las dilaciones indebidas se evidencian cuando un órgano judicial incumple un plazo procesal, aunque no todas las actuaciones procesales estén sometidas a plazos fijos, ni exista un límite máximo para la duración de todos los procesos¹⁰⁸. En aquellos casos en los que no se establecen plazos específicos, la paralización del proceso sin actividad judicial refleja una dilación injustificada. En tales situaciones, el mandato constitucional de celeridad implica que las actuaciones judiciales se realicen con la mayor rapidez posible, sin que ello implique una merma en los derechos procesales de las partes¹⁰⁹. tal efecto, el Tribunal Constitucional ha delineado una serie de parámetros para evaluar la razonabilidad de la duración de un proceso, tales como: (i) la complejidad del litigio; (ii) los márgenes ordinarios de duración de litigios similares; (iii) el interés que arriesga el demandante de amparo; (iv) la conducta procesal de las partes; y (v) la actitud de las autoridades judiciales¹¹⁰.

La Constitución Española, en su artículo 24, busca equilibrar la duración del proceso con la protección de los derechos procesales. No impone un principio de rapidez que socave el

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 36/1984, de 14 de marzo. FJ 3: “*es manifiestamente un concepto indeterminado o abierto que ha de ser dotado de contenido concreto en cada caso atendiendo a criterios objetivos y congruentes con su enunciado genérico*”.

¹⁰⁶ Apolín Meza, D. L. (2007). El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. *Foro Jurídico*, 7, p. 84.

¹⁰⁷ Ramos Méndez, F (1982)., “La eficacia del proceso”, *Justicia* 82, núm. 2, p.44.

¹⁰⁸ Manjón-Cabeza Olmeda, A. (2007). *La atenuante analógica de dilaciones indebidas*, Grupo Difusión, p. 101.

¹⁰⁹ Manjón-Cabeza Olmeda, A., *op. cit.*, pp. 101 y 102.

¹¹⁰ Ojeda Baños, P. “Comentario a la sentencia del TC sobre la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas”, *Fundación Hay Derecho*, 27 de octubre 2022. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2022/10/27/comentario-a-la-sentencia-del-tc-sobre-la-vulneracion-del-derecho-a-un-proceso-sin-dilaciones-indebidas/>.

derecho de las partes a presentar sus pruebas de manera adecuada. Establecer plazos máximos rígidos para los procedimientos judiciales podría comprometer la integridad del proceso, dado que no siempre es posible predecir la duración adecuada de cada caso, dada la variedad de circunstancias que pueden surgir.

El Tribunal Constitucional también ha desarrollado una clasificación de las dilaciones indebidas en función de su origen. En primer lugar, se encuentran las dilaciones derivadas de la omisión judicial, que pueden ser clasificadas en propias (cuando no existe actividad judicial alguna) o impropias (cuando la actividad judicial, aunque presente, no es suficiente para resolver el proceso de manera pronta). En segundo lugar, se encuentran las dilaciones causadas por retrasos en la práctica judicial, es decir, cuando, aunque se esté tramitando un asunto, la resolución se dicta fuera de los plazos establecidos o cuando su emisión se retrasa sin justificación¹¹¹.

El Informe del Defensor del Pueblo de 2023 aporta datos relevantes sobre los retrasos en la justicia, evidenciando que los retrasos en la tramitación de procedimientos judiciales son una queja recurrente¹¹². Estos retrasos, que se consideran "estructurales", afectan a órganos judiciales completos, no solo a casos aislados, y se deben, en gran medida, a la falta de medios personales y a una planta judicial deficiente, lo que provoca un retraso generalizado en los tribunales. Esta falta de recursos se ha visto exacerbada por las huelgas en el sector de la Administración de Justicia, lo que ha intensificado aún más las dilaciones.

Durante 2023, las quejas relacionadas con los retrasos en la justicia fueron mayoritariamente vinculadas a litigios en la jurisdicción civil (60 %), seguidas por la jurisdicción penal (17 %), la jurisdicción social (19 %), la jurisdicción contencioso-administrativa (3 %) y la jurisdicción mercantil (1 %)¹¹³. Estos datos subrayan no sólo la magnitud del problema, sino también la urgente necesidad de una reforma estructural del sistema judicial para evitar que el derecho a la tutela judicial efectiva se vea vulnerado por dilaciones injustificadas.

En abril de 2024, el Gobierno presentó un proyecto de ley orgánica con el objetivo de mejorar la eficiencia del Servicio Público de Justicia, reestructurando la Administración de Justicia

¹¹¹ Ribá Trepà, C. (1996)., *La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas*, Barcelona, J.M Bosch Editor, p.97.

¹¹² Defensor del Pueblo. (2023). *Informe anual 2023*, Vol. I, p. 139. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf.

¹¹³ *Ibid.*

con miras a acelerar los procedimientos. Sin embargo, aún no es posible evaluar el impacto concreto de estas medidas.

El análisis de las dilaciones indebidas se encuentra estrechamente vinculado a la estructura del sistema judicial en España, que enfrenta serias carencias. La falta de jueces y la insuficiencia de plazas disponibles para cubrir la creciente carga de trabajo en los tribunales son factores determinantes de los retrasos. Las principales asociaciones judiciales¹¹⁴ han expresado la necesidad urgente de convocar más plazas para la Carrera Judicial. Según los informes del CGPJ, se deberían convocar entre 310 y 320 plazas anuales para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema. No obstante, la oferta de plazas sigue siendo insuficiente, como se evidenció en la convocatoria de oposiciones a jueces y fiscales de noviembre de 2023, que no incluyó plazas adicionales¹¹⁵.

La presidenta de la Asociación Profesional de la Magistratura (APM), María Jesús del Barco, ha subrayado que el informe del CGPJ destaca la necesidad de cubrir las vacantes judiciales, pero lamenta la falta de medidas concretas para evitar el colapso del sistema. Además, el aumento de la litigiosidad, especialmente en Madrid, donde en el último trimestre de 2023 se registró un incremento del 28 % en comparación con el año anterior, ha agravado los retrasos. Sergio Oliva, portavoz de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria (AJFV), ha señalado que España cuenta con menos jueces que la media europea, lo que revela la insuficiencia estructural del sistema judicial.¹¹⁶

Finalmente, la falta de recursos humanos y materiales, sumada a un alto índice de jubilaciones y la falta de renovación, está obstaculizando el correcto funcionamiento de los órganos judiciales. Como advierte Fernando Portillo, presidente de la Comisión Gestora de la Federación Judicial Independiente (FJI), si no se adoptan medidas urgentes, la situación empeorará en los próximos años, lo que pondría aún más en riesgo el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva¹¹⁷.

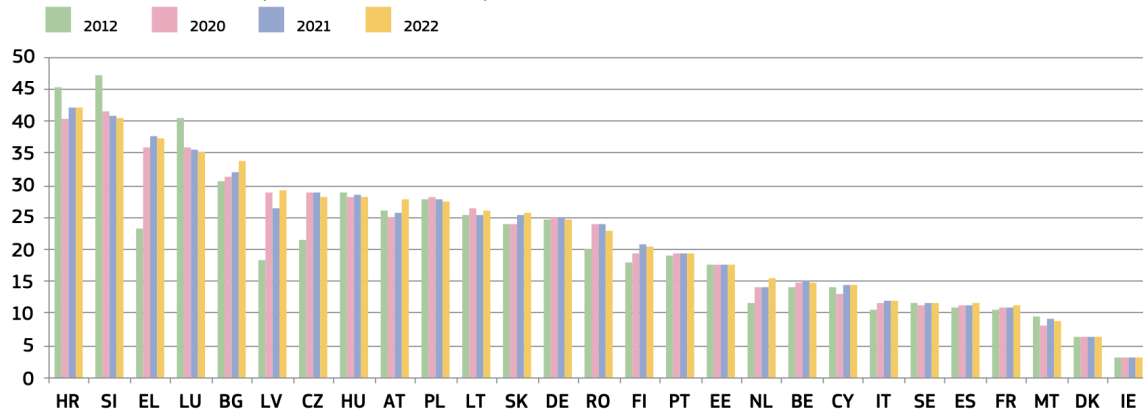
¹¹⁴ La Asociación Profesional de la Magistratura (APM), la Asociación Judicial Francisco de Vitoria (AJFV), Jueces y Juezas para la Democracia (JJpD) y el Foro Judicial Independiente (FJI).

¹¹⁵ Valdés, B., “En 10 años se jubilará el 33 % de los jueces: Las asociaciones piden más plazas para afrontar este serio problema”, Confilegal, 8 de enero de 2024 . Disponible en: <https://confilegal.com/20240107-diez-anos-33-menos-jueces-asociaciones-mas-plazas/>

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

Figure 37 Number of judges, 2012, 2020 – 2022 (*) (per 100 000 inhabitants) (source: Council of Europe's European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) study)



(*) This category consists of judges working full-time, in accordance with the CEPEJ methodology. It does not include the *Rechtspfleger/court clerks* that exist in some Member States. **AT:** data on administrative justice have been part of the data since 2016. **EL:** since 2016, data on the number of professional judges include all the ranks for criminal and civil justice as well as administrative judges. **IT:** Regional audit commissions, local tax commissions and military courts are not taken into consideration. Administrative justice has been taken into account since 2018.

Fuente: [Comisión Europea, Indicadores de la Justicia en la UE de 2024](#)

b. Condenas del TEDH

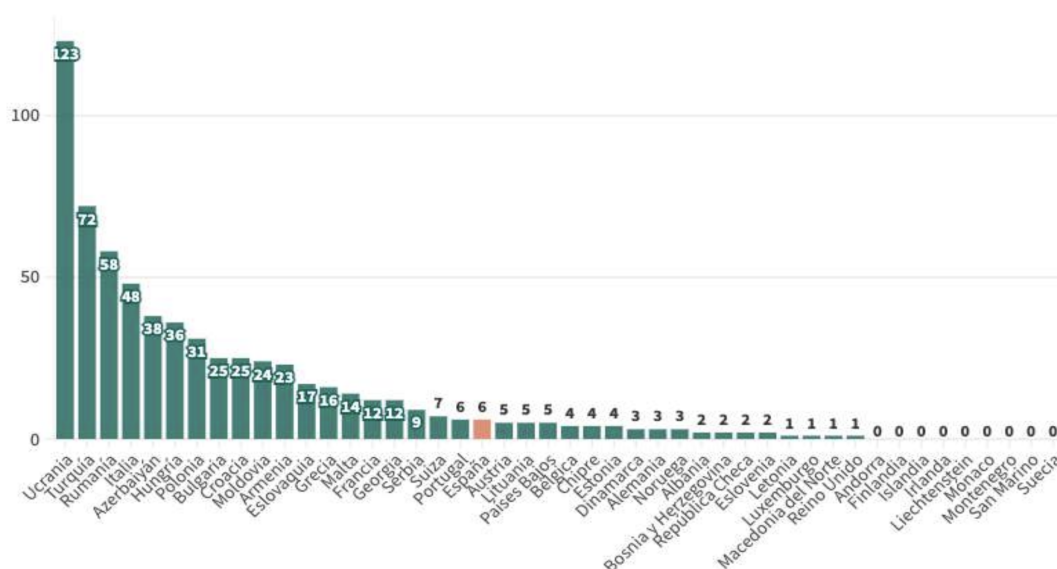
España, como miembro del Consejo de Europa, está obligada a cumplir con las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), cuya interpretación y ejecución corresponde al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Las sentencias dictadas por este tribunal son vinculantes, lo que implica que las autoridades españolas deben adoptar las medidas necesarias para cumplir con las resoluciones que identifiquen violaciones de derechos fundamentales.

El artículo 10.2 CE establece que los derechos fundamentales deben interpretarse conforme a los tratados internacionales ratificados por España, entre ellos, el CEDH. Asimismo, el artículo 96 CE dispone que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento interno una vez publicados oficialmente, lo que refuerza la obligatoriedad de cumplir las sentencias del TEDH.

Las condenas emitidas por el TEDH señalan deficiencias en la protección de derechos humanos en España. Estas sentencias alertan sobre violaciones y actúan como mecanismos de supervisión externa, proporcionando una evaluación objetiva sobre áreas del sistema judicial y las instituciones públicas que requieren reformas. Así, deben entenderse no sólo como críticas a fallos estructurales, sino como oportunidades para corregirlos y alinearse con los estándares internacionales.

En cuanto al número de condenas anuales, España se sitúa en una posición media en comparación con los demás Estados parte del CEDH, como muestra el gráfico de la Fundación Hay Derecho.

Sentencias del TEDH que han declarado al menos una violación de uno de los derechos de la Convención por Estado miembro del Consejo de Europa en 2023



[Fuente: Informe del Estado de Derecho 2024](#)

Para comprender mejor el contenido de estas sentencias, así como algunos puntos a mejorar para robustecer nuestro Estado de Derecho, a continuación se analiza una de las condenas más recientes emitida por el TEDH contra España.

I. [T.V. contra España \(Aplicación nº 22512/21\)](#)

En la sentencia T.V. contra España, el TEDH evaluó si las autoridades españolas incumplieron sus obligaciones en virtud del artículo 4 del CEDH, que prohíbe la esclavitud y la trata de seres humanos, debido a una investigación inadecuada de las denuncias presentadas por la demandante, quien afirmaba haber sido víctima de trata y explotación sexual.

El TEDH reiteró que los Estados parte tienen una "*obligación positiva*" de proteger a las personas contra la trata. Esta obligación incluye: (i) establecer un marco legislativo y administrativo que prohíba y sancione la trata; (ii) adoptar medidas operativas para proteger a

las víctimas o posibles víctimas; y (iii) una obligación procesal de investigar posibles situaciones de trata¹¹⁸.

La demandante, de origen nigeriano, afirmó haber sido engañada para viajar a España y explotada sexualmente entre 2003 y 2007. Aunque presentó una denuncia formal en 2011, las autoridades no actuaron con la diligencia requerida, y la investigación fue archivada provisionalmente por la Audiencia Provincial de Sevilla en 2017.

El TEDH destacó deficiencias significativas en la actuación de las autoridades judiciales españolas, subrayando que la Audiencia Provincial basó su decisión en una interpretación errónea del informe forense sin evaluar otras pruebas pertinentes. Esta omisión evidenció la falta de un análisis exhaustivo por parte del tribunal español¹¹⁹.

Además, el TEDH incorporó las conclusiones del Informe GRETA de 2023, que subrayaba la escasa compensación recibida por las víctimas de trata en España, así como la necesidad de reforzar las investigaciones y enjuiciamientos relacionados con la trata con fines de explotación laboral. GRETA también recomendó revisar los procedimientos de evaluación de edad de los menores víctimas de trata.¹²⁰ En concreto, establece que¹²¹

Las víctimas de trata pueden reclamar indemnización de los perpetradores durante los procedimientos penales como actores civiles y/o ante un tribunal civil, así como una compensación del Estado en forma de ‘ayudas públicas’ para las víctimas de delitos violentos. Sin embargo, el número de víctimas que han obtenido una compensación de los perpetradores sigue siendo bajo y ninguna víctima de trata ha recibido compensación estatal.

Si bien se acoge con satisfacción la respuesta reforzada de las fuerzas de seguridad y del sistema judicial ante la trata de seres humanos, GRETA está preocupada por el escaso número de investigaciones, enjuiciamientos y condenas por trata de seres humanos con fines de explotación laboral. GRETA insta a las autoridades españolas a aumentar las investigaciones proactivas sobre este tipo de trata y a garantizar que los delitos de trata sean perseguidos y clasificados como tales siempre que las circunstancias del caso lo permitan.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm 22512/21, de 10 de octubre de 2024, (§) 80. *Vid. S.M. v. Croatia* [GC], no. 60561/14, § 306, 25 June 2020.

¹¹⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm 22512/21, *op.cit.*, (§) 115.

¹²⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm 22512/21, *op.cit.*, (§) 76.

¹²¹ GRETA. (2023). *Tercera ronda de evaluación: Acceso a la justicia y recursos efectivos para las víctimas de la trata de seres humanos* (nº 10).

GRETA también considera que los procedimientos de evaluación de edad deben ser revisados, implicando una evaluación exhaustiva del desarrollo físico y psicológico del menor.

A la luz de estas consideraciones, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos concluye que la aplicación de los mecanismos del derecho penal por parte de las autoridades españolas en el presente caso fue defectuosa, lo que constituye una violación de la obligación procesal del Estado demandado en virtud del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. La falta de diligencia al no actuar con prontitud ni investigar líneas de investigación evidentes, junto con el archivo provisional del caso en 2017 de manera superficial, reflejan un flagrante incumplimiento de la obligación de investigar graves denuncias de trata de seres humanos, un delito que, como señala el Tribunal, tiene consecuencias devastadoras para las víctimas¹²².

En complemento a lo señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *T.V. contra España*, el Defensor del Pueblo destaca la necesidad de implementar un enfoque integral y multidisciplinar en la lucha contra la trata y la explotación sexual de mujeres y niñas. Entre sus recomendaciones se resalta la importancia de crear un marco normativo que no solo garantice la prevención y la detección eficaz de estas violaciones, sino que también proteja los derechos de las víctimas y asegure la persecución penal de los responsables. Este marco debe incluir medidas claras para abolir la prostitución y estrategias orientadas a la protección y reintegración sociolaboral de las mujeres en situaciones de explotación sexual. Asimismo, se debe prestar especial atención a la sanción de proxenetas, intermediarios y otros actores involucrados en estos delitos. Adicionalmente, se recomienda mejorar la recopilación de datos estadísticos y promover campañas de sensibilización específicas, enfocadas en combatir la demanda de servicios sexuales, considerada un factor crucial en la perpetuación de la explotación. Es fundamental establecer una red estable de recursos especializados para la detección, atención y reparación de las víctimas, en la que participen tanto las Administraciones Públicas como las organizaciones de la sociedad civil. La colaboración de estas entidades es esencial para ofrecer una respuesta coordinada y efectiva. Además, el Defensor del Pueblo subraya la necesidad de desarrollar planes de inserción sociolaboral, con la participación de los interlocutores sociales, para las víctimas de trata y explotación sexual. Este enfoque debe complementarse con las acciones contempladas en el *Plan Operativo para la Protección de los Derechos Humanos de Mujeres y Niñas Víctimas de Trata, Explotación*

¹²² Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm 22512/21, *op.cit.*, (§) 118.

Sexual y Mujeres en Contextos de Prostitución (2022-2026), que refuerza el compromiso del Estado en la lucha contra estos crímenes¹²³.

c. Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027

El II Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027¹²⁴, aprobado en junio de 2023, constituye una respuesta directa de España a los compromisos internacionales adquiridos en el marco de la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993, que instó a los Estados a elaborar planes nacionales para la protección de los derechos humanos. Este Plan, que actualiza los compromisos establecidos en el primer plan de 2008, responde a los desafíos contemporáneos y refuerza el compromiso de España con la promoción y protección de los derechos humanos, tanto en el contexto nacional como internacional.

El Plan se articula en torno a cuatro ejes fundamentales, con un total de 421 medidas concretas orientadas a abordar los retos más significativos en la materia de derechos humanos:

1. Obligaciones internacionales y cooperación: Este eje resalta el compromiso de España con los instrumentos internacionales de derechos humanos, y la cooperación multilateral en organismos como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En este marco, se prioriza la integración de los derechos humanos en la política exterior española y la protección de los defensores de derechos humanos¹²⁵.
2. Garantía de los derechos humanos: La consolidación de las garantías de los derechos humanos a nivel nacional se plantea mediante la promoción del acceso igualitario a derechos fundamentales como la salud, la educación, la vivienda y el empleo, abordando igualmente los retos del ámbito digital y la lucha contra la desinformación. Este eje busca garantizar una progresividad en la implementación de las políticas públicas, sin retrocesos en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales¹²⁶.
3. Igualdad entre mujeres y hombres: La igualdad de género se presenta como un eje transversal, abordando medidas para erradicar todas las formas de violencia de género

¹²³ Defensor del Pueblo. (2024). *Sobre los derechos humanos en España*. pp. 23-24.

¹²⁴ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2023). *II Plan Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.mpr.gob.es/mpr/secre/ii-plan-nacional-de-derechos-humanos/Paginas/index.aspx>

¹²⁵ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2023). *op cit.* pp. 33 a 48.

¹²⁶ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2023). *op cit.* pp. 50 a 90.

y asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso a la participación social y económica, conforme a los compromisos internacionales adquiridos por España, como el Convenio de Estambul¹²⁷.

4. Igualdad de trato y protección de grupos vulnerables: Este eje enfoca la protección de colectivos especialmente vulnerables, como personas migrantes, LGTBI, personas mayores y las minorías étnicas, especialmente el Pueblo Gitano. Refuerza políticas contra el racismo y la xenofobia, y promueve la inclusión social de estos grupos¹²⁸.

Además de los ejes, el Plan establece un riguroso sistema de seguimiento y evaluación a lo largo de su vigencia de cinco años. La Comisión Interministerial de Seguimiento y el Comité de Dirección están encargados de supervisar el desarrollo del Plan, garantizar su evaluación continua, y promover la colaboración entre ministerios y otros actores relevantes. El Plan también prevé mecanismos de rendición de cuentas periódicos, tanto al Parlamento como a la ciudadanía, en un esfuerzo por garantizar la transparencia y la adaptabilidad a los cambios jurídicos y sociales que puedan surgir durante su implementación.

Aunque todavía no se puede saber el impacto real de las medidas de este plan, su elaboración y aprobación son un paso en la buena dirección para nuestro país, que ya se encuentra en una buena posición en los indicadores internacionales.

En este sentido, Naciones Unidas publica anualmente un informe sobre el Desarrollo Sostenible con el objetivo de evaluar el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), conforme a los compromisos establecidos en la Agenda 2030. Este índice de progreso se organiza en torno a tres grandes dimensiones del desarrollo: económica, social y medioambiental, abarcando los 17 ODS y sus 118 indicadores asociados¹²⁹. Asimismo, España ocupa el puesto 16 entre los 163 países evaluados. Igualmente, según *Democracy Index*¹³⁰, el indicador sobre el grado de democracia en 165 países, elaborado cada año por *The Economist*, el Estado español estuvo situado en 2023 en la posición 24 dentro de la categoría de democracia plena, repitiendo la puntuación otorgada el año anterior (8,08 sobre 10)¹³¹.

¹²⁷ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2023). *op cit.* pp. 92 a 100.

¹²⁸ Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2023). *op cit.* pp.. 101 a 129.

¹²⁹ Naciones Unidas. (2023). Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

¹³⁰ Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy Index 2023: Global democracy in decline*. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

¹³¹ Defensor del pueblo, *op.cit*, p.11.

3. CONCLUSIONES

PRIMERA. El análisis del origen del Estado de Derecho revela cómo este concepto surge como respuesta a la necesidad de estructurar un modelo estatal que limite el poder arbitrario y garantice la protección de las libertades individuales mediante un marco jurídico racional. Su evolución histórica, desde las bases filosóficas y normativas de la Ilustración hasta su formalización en el siglo XX, muestra una transición desde la lucha contra el absolutismo hacia la configuración de un Estado moderno, fundamentado en la supremacía de la ley y la razón. Esta trayectoria destaca que el Estado de Derecho no es simplemente un sistema normativo, sino un modelo intrínsecamente ligado a la garantía efectiva de los derechos humanos y a la consolidación de las democracias constitucionales.

SEGUNDA. El uso del procedimiento de lectura única debe restringirse a casos excepcionales en los que la simplicidad o urgencia normativa lo justifiquen plenamente. Su aplicación en reformas de gran calado, sin el debido debate parlamentario, compromete la calidad legislativa, la transparencia y la legitimidad democrática. Limitar este mecanismo a supuestos estrictamente justificados es esencial para preservar los principios del Estado de Derecho.

TERCERA. El creciente uso de las proposiciones de ley como vía legislativa principal, en detrimento de los proyectos de ley, supone una desviación de los estándares constitucionales que compromete la calidad, transparencia y deliberación en el proceso normativo. Este fenómeno, influenciado en ocasiones por intereses políticos, debilita el rigor técnico de las normas y limita la consulta y el consenso necesarios en asuntos de relevancia institucional y social. Restringir esta práctica a su carácter excepcional es crucial para garantizar la legitimidad democrática y la solidez del marco legislativo.

CUARTA. La normalización del real decreto-ley acarrea consecuencias alarmantes. En primer lugar, se debilita la centralidad de las Cortes en el proceso legislativo, lo que despoja a este órgano de su función como representante de la voluntad popular. Además, vulneran los procedimientos establecidos para la producción normativa y el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico. La falta de políticas de Estado consensuadas en temas fundamentales se convierte en una consecuencia evidente de esta tendencia. Asimismo, la calidad técnica y jurídica de las leyes se ve comprometida, lo que, a su vez, conlleva una mayor desprotección de los derechos de las minorías.

QUINTA. La prolongación de los periodos de gobierno en funciones evidencia deficiencias en el control parlamentario, afectando la rendición de cuentas y debilitando el principio democrático. La suspensión de las funciones fiscalizadoras del Congreso durante estos periodos limita la transparencia y la participación de las minorías parlamentarias, incrementando el riesgo de bloqueos institucionales. Es imprescindible implementar reformas normativas que garanticen un control efectivo y continuo del Ejecutivo en situaciones de interinidad.

SEXTA. La independencia judicial es un principio clave del Estado de Derecho, pero la confianza pública en ella ha mostrado una tendencia a la baja en España. Según los datos del Cuadro de Indicadores de la Justicia de la Unión Europea de 2024, solo el 37% de los ciudadanos y el 32% de las empresas valoran positivamente la independencia judicial. Este descenso en la confianza puede explicarse por varios factores, como la politización del sistema de nombramientos judiciales, las críticas a las decisiones judiciales por parte de actores políticos, y la percepción de que los jueces están sujetos a presiones externas, tanto políticas como mediáticas. Además, el debate en torno a la creación de comisiones parlamentarias para investigar el *lawfare* —la supuesta judicialización de la política— ha intensificado estas preocupaciones. Sin embargo, es importante destacar que este contexto no

implica necesariamente una crisis generalizada de la independencia judicial, sino que refleja la complejidad de la situación política y las tensiones entre los distintos poderes del Estado. La mejora en la percepción de la independencia requerirá un esfuerzo continuo para garantizar que el Poder Judicial mantenga su autonomía frente a influencias externas y se preserve la confianza pública en su imparcialidad.

SÉPTIMA. A pesar del avance significativo que ha supuesto la renovación del CGPJ, persisten importantes desafíos, especialmente en lo que respecta a la implementación efectiva de los compromisos adquiridos en el acuerdo de 2024. La verdadera prueba radicará en la capacidad de los partidos políticos para honrar su promesa de reformar el sistema de elección de los vocales judiciales, permitiendo una mayor participación de los jueces y magistrados en el proceso, y así satisfacer los estándares europeos de independencia judicial. En este sentido, el GRECO venía advirtiéndolo de que *“persiste a los ojos de los ciudadanos una sombra de duda sobre su imparcialidad y objetividad”*. Además, será crucial observar cómo el nuevo CGPJ procederá en los próximos meses para cubrir las numerosas vacantes acumuladas desde 2021, con el reto de garantizar que los criterios de mérito y capacidad primen sobre consideraciones políticas.

OCTAVA. Las dilaciones indebidas en los procesos judiciales representan un obstáculo significativo para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. La demora en la Administración de Justicia es una problemática persistente que afecta a su funcionamiento, y el tiempo que transcurre hasta que se imparte justicia se convierte en un factor crucial para medir la eficacia del sistema judicial en la práctica. El análisis de la situación actual revela que la falta de recursos humanos y materiales, la escasez de plazas judiciales y la sobrecarga de trabajo en los tribunales son factores determinantes que contribuyen a los retrasos. A pesar de los esfuerzos recientes, como el proyecto de ley orgánica presentado en 2024 para mejorar

la eficiencia del sistema judicial, el impacto de estas reformas aún no es evaluable. No obstante, la necesidad de un cambio estructural es clara.

NOVENA. Si bien España se encuentra bien posicionada en los principales rankings de Estado de Derecho, la sentencia T.V. contra España del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pone de manifiesto que aún persisten deficiencias significativas en el sistema judicial, particularmente en la investigación de la trata de seres humanos. Este fallo resalta la importancia de abordar las debilidades identificadas y seguir las recomendaciones emitidas por el Defensor del Pueblo, especialmente en lo relacionado con la protección y reparación de las víctimas de trata.

La aprobación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2023-2027 marca un paso importante, pero será crucial que las medidas propuestas se implementen de manera efectiva y no queden en el papel. Para que España continúe avanzando en la conquista y protección de los derechos humanos, será necesario asegurar que se tomen acciones concretas y que se sigan los compromisos internacionales, evitando que caigan en papel mojado.

4. BIBLIOGRAFÍA

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 25/1981, de 14 de julio. FJ 5.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 36/1984, de 14 de marzo. FJ 3

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 89/1985, de 19 de julio, FJ 1

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 108/1986, de 29 de julio. FJ 13.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 274/2000, de 14 de noviembre. FJ 10.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 153/2005, de 6 de junio. FJ2

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 119/2011, de 5 de julio. FJ 9.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 238/2012, de 13 de diciembre. FJ 4

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 139/2016, de 21 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 215/2016, de 15 de diciembre. FJ 5.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 73/2017, de 8 de junio.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/2018, de 7 de junio. Fj 4.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 124/2018, de 14 de noviembre. FJ 9.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 34/2021, de 17 de febrero. FJ 3.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 70/2022, de 2 de junio. Fj 5.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 15/2024, de 30 de enero. FJ. 3

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, núm 22512/21, de 10 de octubre de 2024

OBRAS DOCTRINALES

Abellán Matesanz, I. M. (2020). Límites de los decretos-leyes. La «extraordinaria y urgente necesidad» como presupuesto habilitante. Legitimidad del decreto-ley para regular una materia reglamentaria. Modificación de normas tributarias por decreto-ley. Comentario a la

Abellán Matesanz, I. M., Moret, V., & Miranda, M. (2016). *Sinopsis artículo 97*. Congreso de los Diputados.

Apolín Meza, D. L. (2007). El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. *Foro Jurídico*, 7

Biglinio Campos, P. (2018). “La Comisión de Venecia y el patrimonio constitucional común”. *Revista General de Derecho Constitucional*, número 28.

Chevallier, J. (1994). *L'Etat de droit*. París: Montchrestien.

Comisión de Venecia. (2024). *CDL-AD(2024)003*.

Comisión Europea. (2023). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2023: Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*. COM(2023) 800 final.

Comisión Europea. (2024). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2024. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*. COM(2024) 800 final.

De Esteban, J. (2001). *Tratado de Derecho Constitucional I*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

Díaz, E. (1963). *Teoría general del derecho*. *Revista de Estudios Políticos*, 131, 21-48.

García Roca, J. (2000). Del principio de la división de poderes. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 108, 41-75.

Gómez Corona, E. (2021). La desparlamentarización del sistema político español. Del parlamentarismo excesivamente racionalizado a un Parlamento diluido. *Revista de Derecho Político*, 111, 110-136.

Gómez Lugo, Y. (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: Un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, 389-419.

Hay Derecho. (2024). *Informe del Estado de derecho 2024*.

Kelsen, H. (1987). *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado* (Desarrollados con base en la doctrina de la proposición jurídica) (W. Roces, Trad.). Porrúa.

López Hernández, J. (2022). “El concepto de Estado de Derecho en la filosofía jurídica contemporánea”. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 17, 359-375.

Lucas Murillo de la Cueva, P. (2018). *La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional*. Reus.

Manjón-Cabeza Olmeda, A. (2007). *La atenuante analógica de dilaciones indebidas*. Grupo Difusión.

Montero Aroca, J. (1990). *Independencia y responsabilidad del juez*. Civitas, p. 131.

Peral, M. (2023). *La independencia de los jueces*. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, fascículo 1, IV, pp. 293-302.

Ramos Méndez, F (1982)., “La eficacia del proceso”, *Justicia* 82, núm. 2,

Ribá Trepas, C. (1996)., *La eficacia temporal del proceso. El juicio sin dilaciones indebidas*, Barcelona, J.M Bosch Editor, p.97.

Ridao Martín, J. (2022). La influencia del procedimiento legislativo en la calidad de las leyes. *Revista Catalana de Dret Públic*, (64), 43.

Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2208-2019. (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2020). *Revista De Las Cortes Generales*, (109), 599-612.

Solozábal Echevarría, J. J. (2011). *División de poderes*, en M. Aragón Reyes (dir.) y C. Aguado Renedo (codir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I* (p. 17). Thomson Reuters.

Uprimny, R. (2013). "Estado de Derecho". *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, No 5, septiembre 2013 – febrero 2014, 168-176. ISSN 2253-6655.

RECURSOS DE INTERNET¹³²

Administración Española. (s.f.). *El poder legislativo en España*. Disponible en https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Instituciones_Estado/PoderLegislativo.html.

Andreu Romeo, J. (2024). *La Comisión Europea como guardiana del Estado de Derecho: The European Commission as the Guardian of the Rule of Law*. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/377490630>.

Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria, *Análisis de la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía*, 2023. Disponible en <https://www.ajfv.es/analisis-de-la-proposicion-de-ley-organica-de-amnistia>

Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Jueces y Jueces para la Democracia, y Foro Judicial Independiente. (9 de noviembre de 2023). *Comunicado de las asociaciones judiciales sobre el lawfare*. Disponible en: <https://www.ajfv.es/comunicado-de-las-asociaciones-de-jueces-sobre-el-lawfare/>

¹³² Última consulta de todos los recursos de internet: 07/12/2024.

Biglino Campos, P. y Mansilla Álvarez, J. R. (s.f.). *El modelo del Estado español: Estado de derecho*. En *La Constitución, materiales formativos para profesores*. Disponible en https://www.educa.jcyl.es/educacyl/cm/gallery/Recursos%20constituci%C3%B3n/Bloque%20A/Modeo%20de%20estado_Estado%20de%20Derecho.pdf.

Cánovas Morillo, C. “El PP acusa a Sánchez de «paralizar» el Congreso cuando Rajoy en funciones estuvo 10 meses sin sesiones de control”, *Newtral*, 23 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.newtral.es/pp-gobierno-en-funciones-sanchez/20231023/>.
Comisión Europea. (2014). *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, COM(2014) 158 final.

Comisión Europea. (2024, 26 de junio). *Declaración sobre el acuerdo al que se ha llegado sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial español y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial*. La Ley Unión Europea, 127, 2024. ISSN-e 2255-551X.
Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9677621>

Comisión Europea. (2024). *The 2024 EU Justice Scoreboard*, COM(2024) 950. doi: 10.2838/184615.

Comunicación del Poder Judicial (2023). *Comunicado de la Comisión Permanente en relación con las referencias al lawfare contenidas en el acuerdo suscrito hoy por el PSOE y Junts*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/Comunicado-de-la-Comision-Permanente-en-relacion-con-las-referencias-al-lawfare-contenidas-en-el-acuerdo-suscrito-hoy-por-el-PSOE-y-Junts>.

Comunicación del Poder Judicial. (2023). *El Tribunal Supremo inadmite una querrela de Podemos contra los jueces García Castellón y Joaquín Gadea por la reapertura de la causa de financiación ilegal*. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-inadmite-una-querrela-de-Podemos-contra-los-jueces-Garcia-Castellon-y-Joaquin-Gadea-por-la-reapertura-de-la-causa-de-financiacion-ilegal>.

Confederación Española de Organizaciones Empresariales - CEOE. (2024). *La producción normativa en 2023*. Departamento de Digitalización, Innovación, Comercio e Infraestructuras. Disponible en: <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/empresa/la-produccion-normativa-en-2023>.

Defensor del Pueblo. (2023). *Informe anual 2023* (Vol. I). Disponible en:
https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/03/Defensor-del-Pueblo_Informe-anual-2023.pdf

Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy Index 2023: Global democracy in decline*. Disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>

Fundéu. (2020). *Lawfare: Alternativas en español*. disponible en:

<https://www.fundeu.es/recomendacion/lawfare-alternativas-en-espanol/>.

García Rocha, M. P. (2020). Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo en lectura única. *Revista de las Cortes Generales*, 108, 177-222. Disponible en <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1485>.

García Rocha, M. P. (2020). "La vulneración del ius in officium en la aplicación de los arts. 150 RCD y 129 RS". *Revista de Estudios Políticos*, 187, 209-231. Disponible en <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>.

Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). (2022). *Cuarta ronda de evaluación: Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales* (GrecoRC4(2022)16). Consejo de Europa. Disponible en:
<https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58>

La Moncloa. (s.f.). *Justicia e interior*. Disponible en:
<https://www.lamoncloa.gob.es/espana/eh18-19/justicia-e-interior/Paginas/index.aspx>

La Moncloa. (s.f.). *Organización de España*. Disponible en:
<https://www.lamoncloa.gob.es/espana/organizacionestado/Paginas/index.aspx>

Laya, M. "Las manifestaciones contra la amnistía en España, en imágenes", *El País*, 12 de noviembre de 2023. (Disponible en:
<https://elpais.com/espana/2023-11-12/las-manifestaciones-contrala-amnistia-en-espana-en-imagenes.html>)

"Lee el acuerdo firmado por PSOE y Junts para la investidura de Pedro Sánchez", el *Diario.es*, 9 de noviembre de 2023, Disponible en:

https://www.eldiario.es/politica/documento-lee-acuerdo-firmado-psoe-junts-investidura-pedro-sanchez_1_10670272.html.

Marco Marco, J. J., & Pérez Gabaldón, M. (2023). Regulación y uso de los decretos-leyes en las Comunidades Autónomas: La silenciosa invasión del ejecutivo al legislativo. Disponible en:

[//www.acoes.es/wp-content/uploads/2023/03/Marco-Marco-y-Perez-Gabaldon-Decretos-leyes-CCAA-1.pdf](http://www.acoes.es/wp-content/uploads/2023/03/Marco-Marco-y-Perez-Gabaldon-Decretos-leyes-CCAA-1.pdf).

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. (2023). *II Plan Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.mpr.gob.es/mpr/secrc/ii-plan-nacional-de-derechos-humanos/Paginas/index.aspx>

Ojeda Baños, P. “Comentario a la sentencia del TC sobre la vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas”, *Fundación Hay Derecho*, 27 de octubre 2022. Disponible en:

<https://www.hayderecho.com/2022/10/27/comentario-a-la-sentencia-del-tc-sobre-la-vulneracion-del-derecho-a-un-proceso-sin-dilaciones-indebidas/>

<https://www.hayderecho.com/2022/10/27/comentario-a-la-sentencia-del-tc-sobre-la-vulneracion-del-derecho-a-un-proceso-sin-dilaciones-indebidas/>.

Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario panhispánico del español jurídico*. Disponible en <https://dpej.rae.es/lema/procedimiento-legislativo-de-urgencia>

Senado. (s.f.). *Cortes Generales*. Disponible en

<https://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/cortesgenerales/index.html>

Naciones Unidas. (2023). Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Nota informativa núm. 110/2024 del Tribunal Constitucional, de 7 de noviembre de 2024.

Parlamento Europeo. (2023). *El Estado de Derecho: España* (ISBN 978-92-848-0508-2). <https://doi.org/10.2861/930853>.

Valdés, B., “En 10 años se jubilará el 33 % de los jueces: Las asociaciones piden más plazas para afrontar este serio problema”, Confilegal, 8 de enero de 2024 . Disponible en:
<https://confilegal.com/20240107-diez-anos-33-menos-jueces-asociaciones-mas-plazas/>