

Blindaje democrático

Una agenda de reformas institucionales
para proteger el Estado de Derecho
y el imperio de la ley en España

Diego Sánchez de la Cruz
Santiago Calvo López
José María Pernas



INSTITUTO
JUAN DE
MARIANA





Blindaje democrático

Una agenda de reformas institucionales para proteger el Estado de Derecho y el imperio de la ley en España

Autores: Diego Sánchez de la Cruz, Santiago Calvo López y José María Pernas

Anexo: El catálogo de la corrupción y la opacidad "sanchista"

© 2026 Instituto Juan de Mariana. Madrid.

juandemariana.org

Índice

	Resumen ejecutivo	4
	Introducción	7
1	Rediseño del Tribunal Constitucional	10
2	Reconfiguración de la gobernanza del Consejo General del Poder Judicial	16
3	Limitaciones al reingreso en la carrera judicial de quienes hayan desempeñado puestos de carácter político	20
4	Despolitización de la Fiscalía	21
5	Restricción del uso y abuso de los ‘decretazos’	23
6	Aplicación efectiva de la política presupuestaria	26
7	Independencia de los organismos reguladores	29
8	Transparencia	32
9	Reforma de la Ley de Secretos Oficiales	34
10	Reforma de la contratación pública	37
11	Reforma de la financiación de los partidos políticos	40
12	Reforma del Consejo de Estado	43
13	Reforma del sistema electoral	46
14	Otros ámbitos de actuación	53
	Anexo. El catálogo de la corrupción y la opacidad “sanchista”	62
	Sobre los autores	73

Resumen ejecutivo

Ante el progresivo deterioro del imperio de la ley y el Estado de Derecho en España, *Blindaje democrático* es un informe del Instituto Juan de Mariana que pretende esbozar posibles reformas orientadas a recuperar la calidad institucional perdida y mejorar los procesos de nuestra democracia.

01 Tribunal Constitucional (despolitización y rediseño institucional)

El documento plantea modificar el sistema de nombramientos para reducir el peso de las cuotas partidistas, introduciendo criterios técnicos más exigentes y mayorías reforzadas que obliguen al consenso. También se plantea limitar la renovación por bloques para evitar capturas simultáneas del órgano. Se sugiere reforzar la incompatibilidad con cargos políticos recientes y establecer mandatos menos expuestos a ciclos electorales. El objetivo es que el TC recupere su función de árbitro constitucional independiente y no actúe como extensión de mayorías parlamentarias coyunturales.

02 Consejo General del Poder Judicial (elección por jueces y desbloqueo)

La propuesta central es que los vocales de procedencia judicial sean elegidos directamente por los jueces, reduciendo la intervención del Parlamento. Se plantea además establecer mecanismos automáticos de renovación para evitar bloqueos institucionales. También se incluyen mayores exigencias de transparencia en nombramientos discrecionales y criterios objetivos de mérito. El objetivo es blindar la independencia judicial y eliminar la lógica de reparto entre partidos.

03 Contratación pública (simplificación y control efectivo)

El informe plantea reducir la complejidad normativa que dificulta la concurrencia real, simplificando procedimientos y eliminando cargas administrativas innecesarias. A cambio, se refuerzan los controles ex post, con auditorías más exigentes y sanciones efectivas en caso de irregularidades. Se plantea ampliar el uso de herramientas digitales para garantizar trazabilidad completa de los contratos. El objetivo es reducir sobrecostes, evitar clientelismo y mejorar la eficiencia del gasto.

04 Financiación de partidos (menos subvención, más transparencia)

Se propone reducir progresivamente las subvenciones públicas directas y vincularlas a criterios más exigentes de representatividad. Se plantea facilitar la financiación privada con límites claros y plena transparencia, evitando opacidad. También se refuerzan los mecanismos de control y auditoría independientes. El objetivo es reducir la dependencia del Estado y mejorar la rendición de cuentas de los partidos ante sus votantes.

05 Consejo de Estado (reforma funcional y técnica)

El ensayo habla de redefinir su papel para que sus dictámenes tengan mayor utilidad práctica y no sean meramente formales. Se propone reforzar el perfil técnico de sus miembros, reduciendo nombramientos de carácter político. También se sugiere mejorar la calidad y el impacto de sus informes en el proceso legislativo. El objetivo es convertirlo en un verdadero órgano de evaluación jurídica de alto nivel.

06 Sistema electoral (mejora de proporcionalidad y gobernabilidad)

El documento sugiere revisar la asignación de escaños para reducir distorsiones entre voto y representación. También se plantea introducir elementos que mejoren la proporcionalidad sin generar fragmentación excesiva. Se busca reforzar la igualdad del voto entre territorios. El objetivo es un sistema más representativo y con mayor legitimidad democrática.

07 Circunscripción única + umbral mínimo (equilibrio representación-estabilidad)

El planteamiento se centra en implantar una circunscripción nacional o un sistema mixto que corrija los sesgos provinciales actuales. El umbral mínimo (por ejemplo, 3-5 %) evitaría la fragmentación extrema en el Parlamento. La reforma también permitiría que el peso de cada voto sea más homogéneo. El objetivo es mejorar la proporcionalidad manteniendo la gobernabilidad.

08 Senado (reconversión en cámara territorial efectiva)

El Senado debería ser redefinido como una cámara de representación autonómica real, con funciones claras en coordinación territorial. Se plantea modificar su sistema de elección para reflejar mejor a las comunidades autónomas. También se sugiere eliminar duplicidades con el Congreso. El objetivo es convertirlo en una institución útil dentro del diseño territorial del Estado.

09 Mandato representativo y disciplina parlamentaria

Se plantea revisar el modelo actual para reforzar la responsabilidad de los representantes ante los votantes. Se sugiere introducir mecanismos que aumenten la rendición de cuentas sin eliminar la autonomía parlamentaria.

También se busca equilibrar la disciplina de partido con mayor libertad individual en ciertos votos. El objetivo es mejorar la calidad de la representación democrática.

10 CIS, RTVE, publicidad institucional, SEPI (despolitización)

El trabajo aboga por profesionalizar la gestión de estos organismos mediante nombramientos técnicos y procedimientos independientes, así como por dejar en manos privadas algunos de estos ámbitos que hoy están en manos del Estado. En el CIS, se plantea reforzar su rigor metodológico y neutralidad. En RTVE y RNE, terminar con la titularidad pública de medios de comunicación o, al menos, tomar salvaguardias para minimizar el margen de injerencia política. En publicidad institucional, establecer criterios objetivos y auditables para evitar usos partidistas. En cuanto a la SEPI y los entes públicos, acometer un plan de privatización. El objetivo es reducir la captura política de recursos e instituciones públicas.

Introducción

Un programa urgente para la reconstrucción y la mejora institucional

El presente volumen del Instituto Juan de Mariana, titulado *Blindaje democrático*, parte de una constatación difícil de rebatir: el Estado de Derecho en España atraviesa uno de los momentos más delicados desde la consolidación democrática. Esto no ha ocurrido porque hayan desaparecido las elecciones, ni porque se haya suspendido formalmente la aplicación de la Constitución, sino porque se han ido normalizando prácticas que vacían de contenido los contrapesos institucionales sobre los que descansa una democracia liberal funcional. El deterioro no ha sido abrupto ni espectacular; en cambio, se ha manifestado de forma gradual y, por ello mismo, resulta menos evidente y, al mismo tiempo, más peligroso.

Durante años, el debate público ha tendido a personalizar los problemas institucionales, reduciéndolos a la mala fe, el sectarismo o la incompetencia de determinados dirigentes. Sin negar la relevancia de los liderazgos, este enfoque es insuficiente. Las democracias maduras no se sostienen sobre la virtud de quienes gobiernan, sino sobre reglas que limitan el poder incluso cuando quienes lo ejercen no desean limitarse. Cuando esas reglas fallan, el problema deja de ser coyuntural y pasa a ser estructural.

España ha ido ampliando, de manera silenciosa, el margen de maniobra del Ejecutivo hasta niveles difíciles de conciliar con una concepción exigente del constitucionalismo liberal. El abuso del decreto-ley como vía legislativa ordinaria, la prórroga indefinida de presupuestos sin coste político, la colonización partidista de órganos constitucionales y reguladores, la subordinación de la Fiscalía al Gobierno o la captura del órgano de gobierno de los jueces no son fenómenos aislados. Responden a un mismo patrón: la utilización instrumental de las instituciones como extensiones del poder político, en lugar de como límites al mismo.

Este proceso no siempre adopta formas burdas. Con frecuencia se reviste de legalidad formal, se justifica en la gobernabilidad o se ampara en mayorías parlamentarias coyunturales. Pero el respeto al Estado de Derecho no consiste

únicamente en cumplir la letra de la ley, sino en preservar el espíritu de las instituciones que garantizan la separación de poderes, la seguridad jurídica y la rendición de cuentas. Cuando el Gobierno puede legislar sin debate, gobernar sin presupuestos aprobados, influir decisivamente en jueces, fiscales y reguladores, y neutralizar los controles ex ante, la democracia sigue existiendo, pero lo hace en una versión empobrecida.

Desde una perspectiva liberal, este fenómeno es especialmente preocupante. El liberalismo político no se define por la exaltación del mercado ni por una desconfianza abstracta hacia la política, sino por una idea central: el poder tiende a expandirse si no se le imponen límites claros, estables e impersonales. De ahí la importancia de las instituciones. No como ornamentos, sino como mecanismos diseñados precisamente para resistir la tentación de gobernar por atajos.

Este volumen no nace, por tanto, como un ejercicio de denuncia retórica, sino como una propuesta de reconstrucción institucional. Su hilo conductor es sencillo: reducir el margen discrecional de los gobiernos para capturar, deformar o neutralizar las instituciones del Estado, sustituyendo la confianza en la buena voluntad por reglas que funcionen incluso en escenarios de polarización, fragmentación parlamentaria o liderazgos iliberales.

Las reformas que aquí se proponen comparten una misma lógica. Limitar el uso del decreto-ley no es una cuestión procedimental, sino una forma de devolver centralidad al Parlamento. Obligar a aprobar presupuestos en plazos razonables no es un tecnicismo fiscal, sino una exigencia básica de control democrático. Despolitizar el Tribunal Constitucional, la Fiscalía, el Consejo General del Poder Judicial o los reguladores económicos no persigue desactivar la política, sino sacarla de los espacios donde causa más daño. Allí donde se arbitran reglas, se supervisan mercados o se juzga al propio poder, la neutralidad institucional no es opcional.

Lejos de proponer soluciones abstractas o maximalistas, este libro se inspira en experiencias comparadas de democracias europeas que han sabido proteger mejor sus contrapesos. Alemania, Suecia, Italia, Países Bajos o el Reino Unido aparecen aquí no como modelos idealizados, sino como ejemplos de algo fundamental: las instituciones importan más que las intenciones. Allí donde gobernar sin presupuestos es incómodo, los presupuestos se aprueban. Allí donde el Ejecutivo no puede legislar unilateralmente, negocia. Allí donde jueces, fiscales y reguladores están blindados frente a la política, la tentación de colonizarlos disminuye.

España no carece de recursos jurídicos ni de tradición constitucional para emprender esta senda. Lo que ha faltado es la voluntad de asumir que ciertas reformas deben hacerse precisamente cuando resultan incómodas para quienes gobiernan. La paradoja del Estado de Derecho es conocida: solo se consolida cuando se renuncia voluntariamente a ventajas de poder que el sistema permite, pero que el sistema no debería tolerar indefinidamente.

Blindaje democrático es, en última instancia, una defensa del constitucionalismo liberal frente a la lógica del corto plazo. Un alegato a favor de instituciones que obliguen a negociar, expliquen costes, limiten la discrecionalidad y protejan al ciudadano frente al uso partidista del Estado. No propone un ideal inalcanzable, sino algo mucho más modesto y, a la vez, más exigente: reglas que hagan más difícil gobernar mal y más fácil gobernar dentro de los límites.

Es un ideal que ya está reflejado en varios artículos de la Constitución española, pero que no se cumple en la práctica:

- Estado democrático de Derecho (1 CE);
- Jerarquía normativa, interdicción de la arbitrariedad, sometimiento a la Constitución, seguridad jurídica (9 CE)
- Igualdad ante la ley (14 CE);
- Exclusividad de tribunales independientes para juzgar y ejecutar lo juzgado (117 CE);
- Etc.

Si la democracia española quiere seguir siendo algo más que una suma de mayorías circunstanciales, necesita recuperar esa ambición institucional. No hay atajos duraderos hacia la buena gobernanza. Lo que necesitamos son instituciones diseñadas para resistir cuando el poder intenta doblarlas.

1 Rediseño del Tribunal Constitucional

1.1 Integración del Tribunal Constitucional como una Sala del Tribunal Supremo para garantizar los derechos constitucionales

Tradicionalmente, magistrados del TC y otros juristas han hablado de la necesaria “autocontención” del TC, como ya expusiera el ex vicepresidente del TC Rubio Llorente¹. Sin embargo, el TC recientemente ha dictado sentencias donde reescribe los hechos probados y fundamentos de derecho establecidos por el Tribunal Supremo (caso de los ERES)².

La degradación del Tribunal Constitucional español no es fruto del azar ni de un simple exceso retórico, sino de una estrategia política deliberada. Los partidos políticos han convertido el TC en una extensión del poder partidista mediante el nombramiento sistemático de exministros, ex altos cargos y perfiles de obediencia política probada, hasta granjearse una mayoría ideológica que actúa como última instancia de salvamento para sus intereses. En la medida en que los magistrados del TC se nombran, aunque sea de forma indirecta, por los partidos políticos (8 miembros por 3/5 de Senado y Congreso, 2 por el Consejo General del Poder Judicial que nombran las Cámaras y otros dos por el presidente del Gobierno, art. 159 CE), dicho órgano carece de la necesaria independencia para revisar si las leyes aprobadas por esos mismos partidos políticos en las Cortes Generales respetan la Constitución (como voluntad del poder constituyente).

El resultado está a la vista: aval a los indultos y beneficios penales de los condenados por el 1-O, blanqueamiento jurídico de los ERE, reinterpretaciones forzadas de la Constitución para avalar el socavamiento de la autonomía fiscal de las regiones que bajan impuestos, etc. Significativa ha sido la sentencia del TC

¹El *Tribunal Constitucional*. Francisco Rubio Llorente, *Revista Española de Derecho Constitucional* No. 71, MONOGRÁFICO XXV ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN (III) (Mayo/Agosto 2004), pp. 11-33. Un artículo recomendable es *Relación entre Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional. Autocontención del Tribunal Constitucional*, Pedro Tenorio Sánchez, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, n.º 50, 2022, pp. 291-324

²Véase *No hay más preguntas, señoría. El Constitucional reinterpreta las sentencias de los ERES*. Enrique Remón, *Economist and Jurist*, 21 de julio de 2024, *No hay más preguntas, Señoría: el Constitucional reinterpreta las sentencias de los ERE* | E&J

37/2025³, arguyendo que la Ley Orgánica 1/2024, de Amnistía fue constitucional porque la Constitución no prohíbe expresamente la palabra Amnistía, cuando el art. 117 de la Constitución establece que *el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes*, es decir que el poder legislativo nunca puede extinguir la responsabilidad criminal y administrativa declarada previamente en sentencias judiciales, lo cual es parte del Estado de Derecho que proclama el art. 1 de la CE y el art. 2 del Tratado de la UE⁴.

El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) en numerosos autos ha suspendido leyes de Estados miembros como Polonia que pretendían modificar la composición de los tribunales por motivos políticos, en defensa de ese Estado de Derecho (previo recurso por incumplimiento de la Comisión Europea, que en cambio ha brillado por su ausencia en el caso de la Ley de Amnistía de 2024).

En la sentencia del asunto *Repubblika* C-896/19, el TJUE declaró que un Estado miembro *no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho*, de modo que debe “evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial. (que también manifestó en su sentencia C 824/18).

En los ejemplos expuestos, el TC está reescribiendo las reglas del juego por la puerta de atrás, tomando decisiones que los tribunales ordinarios de justicia jamás habrían aprobado. Al caer en este juego, el TC ha dejado de ser un árbitro constitucional para convertirse en un actor político con toga. Y ha pasado de ocupar el papel de legislador negativo que el constituyente quiso atribuirle, a usurpar el puesto de legislador positivo que en nuestro sistema está reservado exclusivamente al poder legislativo.

Este fenómeno no es accidental: el diseño actual del Tribunal Constitucional lo hace inevitablemente politizable. Sus magistrados no forman parte del Poder Judicial, no acceden por carrera jurisdiccional, y son elegidos directamente por los partidos a través de cuotas parlamentarias. El sistema no incentiva la excelencia jurídica ni la independencia, sino la afinidad ideológica y la fidelidad

³Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 137/2025

⁴Auto de 8 de abril de 2020 en el asunto C-791/19454 y sentencia posterior imponiendo multas diarias a Polonia por ausencia de cumplimiento de la sentencia. Véase *El TJUE impone un millón de euros diarios a Polonia como sanción por permitir el funcionamiento de la nueva Sala Disciplinaria de su TS*, *Confilegal*, 27 de octubre de 2020, *TJUE impone un millón de euros diarios a Polonia como sanción por permitir el funcionamiento de la nueva Sala Disciplinaria de su TS* – *Confilegal*.

previa. Cuando un ex ministro pasa del Consejo de Ministros al Tribunal Constitucional sin solución de continuidad, el mensaje institucional es devastador: la Constitución se interpreta desde la trinchera.

Frente a este modelo fallido, existe una solución clara, estructural y perfectamente democrática: suprimir el Tribunal Constitucional como órgano separado e integrarlo en el Tribunal Supremo como una sala especializada. No se trata de una ocurrencia radical, sino de una opción sólidamente defendida en la teoría constitucional comparada (por ejemplo, el *certiorari* en Estados Unidos) y coherente con el principio de separación de poderes. Ejemplos de que solo un Tribunal Supremo de jueces independientes garantizan la supremacía de la Constitución frente a los poderes derivados, lo tenemos en la reciente sentencia del TS estadounidense en el caso *Leaning Resources v Trump*, en la que este considera inconstitucional la modificación de aranceles por el Ejecutivo sin contar con autorización del poder legislativo⁵.

Hacer recaer el control de constitucionalidad en una Sala Constitucional dentro del Tribunal Supremo tendría varias ventajas decisivas. En primer lugar, despolitizaría el acceso. Los magistrados constitucionales serían jueces de carrera con décadas de experiencia jurisdiccional, seleccionados por mérito, antigüedad y prestigio profesional, no por afinidad partidista.

En segundo lugar, se reforzaría la unidad del ordenamiento jurídico, evitando el actual choque entre un TC politizado y un Supremo que aplica la ley con los debidos criterios técnicos. La Constitución dejaría de ser un instrumento político dedicado a evaluar y corregir sentencias incómodas. De hecho, en caso de que la Sala Constitucional del TS tuviese un criterio distinto a una sentencia previa de una Sala del TS (Civil, Penal, Contencioso-Administrativo o Social), se podría regular en ese nuevo Título IX de la CE que la Sala debiera plantear una auto cuestión de constitucionalidad (similar a la que ya deben presentar las salas del TC ante el Pleno del TC), ante una Sala especial del TS compuesta por magistrados de varias Salas. Ello garantizaría una jurisprudencia coherente y además desincentivaría que la Sala Constitucional entrase a valorar hechos o la ley aplicable ya manifestada por la Sala competente del TS (que es lo que se critica al TC en el caso de las sentencias de los ERE).

⁵La Constitución por encima del Presidente: El TS estadounidense anula los aranceles del Gobierno de Trump, Jose María Pernas Alonso, Derecho & Libertad | Spain Law & Liberty Circle. Disponible en: La Constitución por encima del Presidente: El TS estadounidense anula los aranceles del Gobierno de Trump – Derecho & Libertad | Spain Law & Liberty Circle

Desde el punto de vista normativo, el cambio exigiría una reforma constitucional, principalmente del Título IX, para eliminar el Tribunal Constitucional como órgano independiente y atribuir sus funciones a una Sala específica dentro del Tribunal Supremo. Título que se puede reformar por 3/5 de Congreso y Senado (y referéndum popular si lo solicitan una décima parte de diputados o senadores), conforme al art. 167 de la CE. Posteriormente, una ley orgánica regularía la creación de una Sala Constitucional, su composición, competencias y procedimientos, garantizando plenos reforzados y mayorías cualificadas para las decisiones más sensibles. El control de constitucionalidad seguiría existiendo, pero ejercido desde dentro del Poder Judicial, no desde un órgano colonizado por los partidos.

Este modelo tendría además un efecto institucional saludable: romper el incentivo perverso de los partidos a “invertir” en el TC como seguro político a largo plazo. Cuando ya no haya un tribunal capturable para revertir derrotas judiciales, la tentación de legislar al límite o de usar el poder con impunidad disminuirá. La Constitución volvería a ser un marco común, no un campo de batalla.

A esta reforma estructural convendría añadir la recuperación del recurso previo de inconstitucionalidad, especialmente para leyes orgánicas. Su supresión en 1985 fue un error que ha tenido consecuencias profundas: permitió que mayorías parlamentarias circunstanciales aprobaran normas abiertamente dudosas desde el punto de vista constitucional, obligando después a los tribunales a convivir durante años con leyes potencialmente inconstitucionales ya en vigor. El recurso previo no paraliza la democracia ni sustituye al legislador; actúa como un cortafuegos institucional, evitando daños irreversibles y reduciendo la tentación de legislar al límite confiando en que el Tribunal Constitucional — capturado o no — llegará tarde o mirará hacia otro lado. En un sistema con una Sala Constitucional integrada en el Supremo, el control previo sería una garantía adicional de seguridad jurídica y de respeto efectivo a la Constitución.

España no necesita más parches ni llamamientos retóricos a la independencia judicial. Necesita rediseñar las instituciones que han demostrado ser vulnerables a la captura política. Si el Tribunal Constitucional se ha convertido en un problema, no es por quiénes lo ocupan hoy, sino por lo que permite su arquitectura. Integrarlo en el Tribunal Supremo es la forma más eficaz, limpia y duradera de devolver la Constitución al Derecho y sacarla de la política.

1.2 Alternativamente, introducción de supuestos de inelegibilidad a fin de evitar conflictos de interés político entre los Magistrados propuestos

Ciertamente, la reforma constitucional exigida en el anterior punto requiere un consenso político importante que la actual coyuntura política impide alcanzar en el medio plazo. Por dicho motivo, de forma alternativa, podría plantearse la reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC) a fin de añadir supuestos claros de inelegibilidad en el nombramiento de los magistrados del TC. Así, con una mayoría absoluta en el Congreso -mucho más fácil de lograr al ser la misma mayoría que precisa la investidura del Presidente del Gobierno- podrían introducirse nuevas exigencias en los perfiles propuestos por los órganos constitucionales implicados, tales como que los magistrados no hubieran estado afiliados a ningún partido político, ni hubieran desempeñado mandato representativo, cargos políticos o administrativos, ni, en general, hubieran mantenido relación alguna con los partidos políticos o sindicatos en el mismo plazo de ejercicio profesional que se les exige para considerarlos aptos para el nombramiento. Incluso, dicho plazo podría ampliarse a los veinte años previos al nombramiento.

Al tiempo, debería dotarse capacidad jurídica real a los propios magistrados del TC a la hora de controlar la idoneidad o aptitud de los nuevos magistrados que propongan los órganos constitucionales. Para ello, la propia LOTIC podría introducir un trámite de reconocimiento previo de idoneidad o ausencia de conflicto de interés con el objetivo de salvaguardar la independencia del propio tribunal de garantías. De este modo, los propios miembros del tribunal podrían, a través de este mecanismo, defender la reputación e independencia del órgano ante los más que posibles intentos de colonización partidista.

1.3 Establecimiento del control difuso de constitucionalidad para que cualquier tribunal pueda tutelar los derechos individuales aplicando la Constitución

Actualmente, los tribunales ordinarios no pueden tutelar los derechos individuales inaplicando leyes que sean inconstitucionales (lo que sí es posible en Estados Unidos y algunos países de Hispanoamérica, el llamado “control difuso” de constitucionalidad), sino que deben plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el TC⁶. Así lo disponen los artículos 35 y siguientes de la

⁶Véase el clásico estudio de Manuel Aragón Reyes, ex vicepresidente del TC, *El control de constitucionalidad en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, disponible en:

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTCT). Así, cuando un juez que revisa un reglamento o acto administrativo entiende que pueden estar basados en una ley inconstitucional, tiene que suspender el procedimiento y planter esa cuestión de inconstitucionalidad.

El efecto del control concentrado es que todas las leyes se presumen conforme a la Constitución, por muy injustas y dañinas de derechos individuales, hasta que el TC pasados años las expulse del ordenamiento. Esto impide la tutela judicial efectiva por los tribunales ordinarios de los derechos individuales (al tener que esperar varios años hasta la resolución del TC, caso de los más de diez años sobre la ley del aborto), y otorga un poder absoluto del TC para validar cualquier ley del Parlamento (como la Ley de Amnistía de 2024), por muy inconstitucional que sea, dado que los magistrados del TC reflejan la mayoría parlamentaria que ha investido al propio Gobierno. Así, la politización de los nombramientos de los altos tribunales a través del CGPJ (TC, TS, TSJ, Audiencia Nacional), provoca que los magistrados del Tribunal Constitucional deban su nombramiento a un acuerdo de los partidos políticos en las Cámaras.

De este modo, dado que todo el orden político y social está basado en la dignidad de la persona y en los derechos que les son inherentes (art. 10 de la CE), se hace preciso suprimir el Capítulo III de la LOTC (artículos 35 a 38), de forma que cualquier tribunal ordinario tenga capacidad *prima facie* de inaplicar leyes que considere inconstitucionales para tutelar los derechos y libertades del título I de la Constitución. Con independencia de que, posteriormente, finalizada la vía judicial ordinaria, esa Sala Constitucional del TS pueda revisar esa sentencia y determinar de forma definitiva si esa Ley es inconstitucional o no.

2 Reconfiguración de la gobernanza del Consejo General del Poder Judicial

Si hay una institución que explica mejor que ninguna otra la politización de la justicia en España, esa es el Consejo General del Poder Judicial. El problema no es solo su bloqueo recurrente ni los nombres concretos que lo integran, sino un diseño institucional que convierte el órgano de gobierno de los jueces en un botín de partido. Mientras el CGPJ siga dependiendo, siquiera parcialmente, de pactos parlamentarios, la independencia judicial será frágil, reversible y siempre sospechosa.

La Constitución de 1978 concibió el CGPJ como un órgano destinado a garantizar la independencia de jueces y magistrados frente al poder político. Por eso el artículo 122.3 de la Constitución solo permite nombrar al Congreso y al Senado 8 de los 20 vocales del poder judicial, mientras que los 12 restantes serán nombrados entre jueces y magistrados⁷. En este sentido, el nombramiento por Congreso y Senado de ocho vocales, figura tras un punto y coma. Previamente a dicho punto y coma ese artículo 122.3 de la Constitución alude a que 12 magistrados serán elegidos por jueces y magistrados (no por Congreso y Senado).

Sin embargo, la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) de 1985 alteró ese equilibrio al permitir que las Cortes eligieran a la totalidad de sus miembros, siendo validada por una sentencia ambigua del TC (STC 108/1986, de 29 de julio)⁸, la cual realizó una interpretación conforme a la Constitución de dicha LOPJ. Desde entonces, el sistema funciona como un reparto de cuotas: cada partido negocia “sus” vocales y proyecta su influencia sobre los nombramientos clave de la cúpula judicial. El resultado no necesita demasiada explicación:

⁷El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión

⁸Declarar que la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, no es contraria a la Constitución interpretada en la forma expuesta en el fundamento jurídico 27 de la presente Sentencia. Disponible en: Sistema HJ - Resolución: SENTENCIA 108/1986

percepción de politización, incentivos perversos y pérdida de confianza ciudadana.

Las consecuencias son profundas. El CGPJ decide los nombramientos de los magistrados del Tribunal Supremo, magistrados de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, y presidentes de las Audiencias Provinciales. . Cuando esas decisiones se adoptan bajo la sombra de acuerdos políticos, la independencia real queda erosionada incluso sin instrucciones explícitas. Basta con que el sistema premie afinidades y castigue trayectorias incómodas. Hay que tener en cuenta que los magistrados del Tribunal Supremo son los competentes para investigar y enjuiciar a los miembros de las Cámaras y del Gobierno. Además, el TS es el encargado de revisar las normas del Ejecutivo. La Audiencia Nacional es competente para revisar las Órdenes Ministeriales y otras normas de los ministros. Y los TSJ de cada Comunidad Autónoma son los encargados de investigar o procesar a los diputados y miembros del Gobierno Autonómico y de revisar todas las normas provenientes del Ejecutivo autonómico respectivo.

De forma que, si los jueces de esos tribunales que se encargan de revisar las actuaciones de los políticos son nombrados por el CGPJ cuyos miembros son nombrados por pacto de los partidos políticos en las Cámaras, poca independencia podrán tener dichos jueces para juzgar en Derecho las normas de tales gobernantes.

Frente a este modelo fallido, existe una alternativa clara, europea y probada: el autogobierno judicial pleno, sin intervención parlamentaria. Un buen ejemplo es Países Bajos. Allí existe un Consejo de la Judicatura compuesto exclusivamente por jueces, con funciones de gobierno, organización y disciplina, cuyos miembros proceden íntegramente de la carrera judicial. El Parlamento no reparte cuotas ni designa vocales. El control democrático se ejerce a través de la ley y del control jurisdiccional de los actos del Consejo, no mediante la colonización partidista de su composición. El resultado es un sistema con alta legitimidad profesional, baja politización y fuerte confianza institucional. Además, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, encargado de interpretar la Convención Europea de Derechos Humanos, viene proponiendo que la mayoría de los miembros de esos consejos deben ser elegidos por los jueces, no por políticos de los poderes derivados (ejecutivo y legislativo)⁹.

⁹La Comisión de Venecia publica un dictamen sobre el sistema de elección de los miembros judiciales del Consejo General del Poder Judicial de España, 13 de octubre de 2025: <https://www.coe.int/es/web/portal/-/venice-commission-opinion-on-election-of-judicial-members-of-the-general-council-of-the-judiciary-of-spain>

Adoptar un modelo similar en España supondría asumir una idea sencilla pero exigente: la independencia judicial se protege alejando a los partidos del gobierno de los jueces, no integrándolos en él, pues, a fin de cuentas, es el poder judicial el que está llamado a fiscalizar toda la actuación del poder ejecutivo. El habitual argumento del “corporativismo” es débil frente a la experiencia comparada. Un órgano judicial elegido por jueces, con reglas transparentes, mandatos no renovables y decisiones motivadas, es infinitamente menos peligroso que un órgano capturado por mayorías parlamentarias cambiantes.

Desde el punto de vista jurídico, esta reforma sí exige un paso adicional: modificar la Constitución. En concreto, habría que reformar el artículo 122.3 de la CE de 1978 para eliminar la atribución a las Cortes Generales del nombramiento de los vocales del CGPJ y permitir expresamente que el Consejo esté compuesto exclusivamente por jueces y magistrados elegidos por y entre ellos, no por las Cámaras legislativas, que son un poder derivado que no debe intervenir en las labores de otro poder como el judicial que debe ser plenamente independiente. En todo caso, esta reforma constitucional solo exigiría 3/5 de Congreso y Senado, conforme al artículo 167 de la Constitución, además de referéndum popular si lo solicita una décima parte de miembros del Congreso o del Senado.

A partir de ahí, una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial debería regular el sistema de elección interna, con sufragio personal, igual y secreto, candidaturas abiertas, criterios objetivos de mérito y experiencia, mandatos únicos y no prorrogables, y mecanismos automáticos de renovación que impidan bloqueos estratégicos.

Complementariamente, la ley debería reforzar las garantías contra cualquier interferencia política: incompatibilidades estrictas con cargos públicos, publicidad y motivación reforzada de los nombramientos discrecionales, y control jurisdiccional efectivo de las decisiones del Consejo. El Parlamento conservaría su papel donde debe estar: legislando las reglas generales, no decidiendo quién gobierna a los jueces.

Además, es necesario suprimir el actual artículo 102 de la Constitución, que otorga un fuero especial y exige autorización previa del Congreso para investigar y juzgar a los diputados (y miembros del Gobierno): *1. La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. 2. Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la*

mayoría absoluta del mismo. Es imposible que los magistrados del Tribunal Supremo tengan capacidad de investigar o procesar a gobernantes si dependen de una autorización previa de los diputados que han investido al propio gobernante (art. 99 CE).

En última instancia, la cuestión es de honestidad institucional. Un poder judicial gobernado desde los partidos no puede ser plenamente independiente, por más que se invoque retóricamente la separación de poderes. Si España quiere dejar atrás décadas de politización y bloqueo, debe atreverse a dar el paso que otros países europeos ya dieron: sacar al Parlamento del CGPJ y confiar el gobierno de los jueces a los propios jueces. No es una reforma ideológica, sino una reforma de higiene democrática. Y cuanto más se retrase, mayor será el deterioro de uno de los pilares básicos del Estado de derecho.

3 Limitaciones al reingreso en la carrera judicial de quienes hayan desempeñado puestos de carácter político

Otra medida que permitiría salvaguardar la independencia del poder judicial y minimizar la influencia contaminante del espectro político sobre las labores de la magistratura sería la incorporación de limitaciones al retorno a la carrera judicial de jueces y magistrados que hubieran estado en servicios especiales ostentando puestos de representación política o mandatos legislativos.

En definitiva, se trata de poner coto a la lesiva tradición de las puertas giratorias que lamentablemente se ha asentado con toda normalidad en nuestro país. En efecto, un miembro del poder judicial es libre de participar en el juego político e incluso pasar a ejercer funciones políticas del tipo que sea. Ahora bien, esta decisión personal, de forma irremediable, contribuirá a aumentar la percepción de la politización de la justicia y la ausencia de imparcialidad del poder judicial una vez dicha persona decida reingresar a su anterior puesto como funcionario de carrera, especialmente si está llamado a participar en procesos judiciales mediáticos, en los que estén involucrados altos cargos o representantes políticos.

Para ello, en lugar de pasar a la situación administrativa de servicios especiales, la LOPJ tendría que modificarse para que pasasen a ocupar la situación de excedencia voluntaria, con las diferentes implicaciones personales que esto conlleva. Asimismo, habría que introducir una limitación en el reingreso a la carrera judicial -si no absoluta- de, al menos, veinte años, tras el cese en el ejercicio de las funciones representativas o el mandato legislativo ocupado.

La materialización de estas medidas exigiría la reforma de la LOPJ, es decir, una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados.

4 Despolitización de la Fiscalía

La degradación institucional de la Fiscalía en España tiene un responsable político con nombre y apellidos. Pedro Sánchez no solo banalizó públicamente la dependencia del Ministerio Fiscal cuando se jactó públicamente de que la Fiscalía “depende” del gobierno, sino que después actuó en consecuencia y colocó al frente de la institución a alguien como Álvaro García Ortiz.

La institución cayó así en manos de un perfil manifiestamente sumiso a los intereses del Ejecutivo, pero Sánchez fue a más y, no contento con ello, mantuvo en el cargo al Fiscal pese a su imputación y no ha dudado en defenderlo tras ser condenado.

No se trata de un desliz retórico ni de un error de nombramiento, sino de una utilización consciente de una Fiscalía diseñada para obedecer. Pero el problema de fondo no está solamente referido a *quién* ocupa el cargo, puesto que el sistema actual permite —e incentiva— ese comportamiento.

Así, la politización de la Fiscalía en España no es un problema coyuntural ni atribuible únicamente a nombres concretos, sino una consecuencia directa de su diseño institucional. El artículo 124 de la Constitución configura el Ministerio Fiscal como un órgano jerárquico que actúa conforme a los principios de unidad y dependencia, bajo la dirección del Gobierno.

Esta arquitectura convierte al Fiscal General del Estado en una figura inevitablemente política y hace que la independencia real de la acción penal dependa más de la voluntad del Ejecutivo de turno que de garantías estructurales. Frente a este modelo, el sistema italiano ofrece una alternativa clara y plenamente compatible con una democracia avanzada.

Aplicar el modelo italiano en España exigiría, en primer lugar, una reforma constitucional. Sería imprescindible modificar el artículo 124 para integrar la Fiscalía en el Poder Judicial, eliminando cualquier referencia a su dependencia del Ejecutivo. En Italia, fiscales y jueces forman parte del mismo poder del Estado y comparten estatuto, garantías e independencia. Mientras la Fiscalía española dependa formalmente del Gobierno, cualquier reforma legal será insuficiente y cosmética.

En segundo lugar, sería necesario equiparar plenamente el estatuto de fiscales y jueces mediante una ley orgánica. Esto implicaría una carrera judicial única, con acceso común por oposición, inamovilidad garantizada, régimen disciplinario independiente del poder político y gestión de la carrera profesional por el órgano de gobierno del Poder Judicial. El fiscal dejaría de ser un funcionario jerárquicamente subordinado y pasaría a actuar con autonomía funcional, sometido únicamente a la ley.

Un tercer cambio clave afectaría a la figura del Fiscal General del Estado. En el modelo italiano no existe un “jefe” político de la Fiscalía. La función de coordinación no implica poder jerárquico ni disciplinario, y mucho menos dirección política. En España, el Fiscal General debería dejar de ser nombrado por el Gobierno y convertirse en un cargo técnico, elegido por el órgano de gobierno judicial, con mandato único y no renovable, con capacidad reducida, tan sólo para realizar instrucciones técnicas que tengan por objetivo la unificación de criterio en la actuación de los fiscales.

Asimismo, sería imprescindible establecer una prohibición estricta de las puertas giratorias entre la política y la Fiscalía. Quien haya ocupado cargos políticos no debería poder acceder a puestos de dirección en el Ministerio Fiscal, ni utilizar la Fiscalía como trampolín de regreso a la política. Esta separación es esencial para restaurar la credibilidad institucional.

Por último, habría que suprimir cualquier posibilidad de que el Gobierno emita instrucciones, generales o particulares, sobre la acción del Ministerio Fiscal. La política criminal se fija por ley; su aplicación corresponde exclusivamente a jueces y fiscales independientes.

En definitiva, el modelo italiano no consiste en mejorar la Fiscalía actual, sino en cambiar su naturaleza: sacar la Fiscalía del Ejecutivo y situarla plenamente en el Poder Judicial mediante una reforma constitucional profunda. Todo lo demás es parche.

5 Restricción del uso y abuso de los ‘decretazos’

El abuso del decreto-ley se ha convertido en una de las principales patologías del sistema democrático español, hasta el punto de que en la XIV Legislatura (2019-2023), más de la mitad de las leyes fueron aprobadas en primer lugar por Decretos-leyes del Gobierno (hasta su convalidación por el Congreso pasado un mes). Lo que nació como un instrumento excepcional para responder a situaciones de urgencia real se ha transformado en una vía ordinaria de legislación que permite al Gobierno imponer su agenda sin debate, sin enmiendas y sin deliberación parlamentaria efectiva. El resultado es un Parlamento degradado a cámara de convalidación y una democracia cada vez más formal y menos sustantiva, donde el rodillo sustituye al consenso y la urgencia se invoca como coartada permanente.

Este fenómeno no es inevitable. Alemania ofrece un contraste interesante. En el ordenamiento alemán no existe un equivalente funcional al decreto-ley español. El Gobierno federal no puede legislar unilateralmente con rango de ley alegando razones de urgencia. Incluso en situaciones excepcionales, el Ejecutivo necesita habilitación parlamentaria expresa, delimitada y temporal. El principio es claro: la urgencia no justifica suplantar al legislador.

La Ley Fundamental alemana solo permite delegaciones normativas muy tasadas (art. 80 GG), siempre con límites materiales precisos, control parlamentario estricto y revisión judicial efectiva. No existe la posibilidad de que el Gobierno apruebe normas con fuerza de ley y las someta después a una convalidación automática. La consecuencia es obvia: el Parlamento sigue siendo el centro de la vida legislativa y el Ejecutivo no dispone de atajos estructurales para gobernar al margen del debate democrático.

España, en cambio, ha normalizado lo excepcional. El artículo 86 de la Constitución, interpretado de forma expansiva, permite hoy legislar por decreto sobre materias de enorme calado con una justificación genérica de urgencia y una convalidación por mayoría simple que convierte el control parlamentario en una ficción. El control jurisdiccional llega tarde y el daño institucional ya está hecho.

Si se quiere revertir esta deriva, España debería aproximarse al modelo alemán, no mediante proclamas, sino mediante reformas jurídicas concretas.

El primer cambio necesario es constitucional. El artículo 86 de la CE debe reformarse para definir de forma estricta y objetiva la “extraordinaria y urgente necesidad”, excluyendo expresamente reformas estructurales, permanentes o programáticas. La urgencia no puede identificarse con la conveniencia política, la dificultad de negociación o la voluntad de evitar enmiendas. En Alemania, la ausencia de esta cláusula abierta es precisamente lo que impide el abuso. Puede formularse así la extraordinaria y urgente necesidad como un supuesto imprevisto e imprevisible que vaya más allá de circunstancias presupuestarias o de transposición de Directivas europeas. Además, frente a la jurisprudencia tan laxa del TC (que permite por ejemplo ciertas afecciones en materia tributaria o sancionadora), debe especificarse en el art. 86 de la CE reformado que el Decreto-ley en ningún caso podrá afectar a los derechos y libertades del título I, ni al régimen electoral general, de las Comunidades Autónomas e instituciones básicas del Estado.

En segundo lugar, debe ampliarse la lista de materias prohibidas al decreto-ley, incorporando de forma expresa el derecho penal y sancionador, la organización judicial y constitucional, el núcleo del sistema tributario y cualquier regulación económica de carácter estructural. Este blindaje material, inexistente hoy, exige reforma constitucional y, en su caso, desarrollo por ley orgánica.

Un tercer elemento esencial es la introducción de un control previo automático sobre la concurrencia de la urgencia (por ejemplo, por parte del nuevo TC reformado que se sugiere en la sección 1 del presente volumen). Antes de su entrada en vigor, todo decreto-ley debería someterse al proceso de control rápido —cinco o diez días— limitado a verificar si la urgencia alegada es real, concreta y objetivamente acreditada. Si no lo es, la norma no entra en vigor. Este mecanismo, inexistente en España y normal en sistemas más exigentes, elimina el incentivo al abuso.

En cuarto lugar, la convalidación parlamentaria debería requerir mayoría absoluta, siempre que afecte de forma indirecta a alguna de las materias que deben regularse por Ley Orgánica (art. 81 de la CE). Gobernar por decreto debe ser políticamente costoso. Elevar el umbral obliga al Ejecutivo a justificar de verdad la urgencia y a buscar apoyos más amplios, reduciendo el uso del decreto-ley como instrumento de imposición.

A ello debe añadirse una caducidad automática estricta. El decreto-ley no solo debe perder vigencia en un plazo breve si no se convalida o tramita como ley ordinaria, sino que sus efectos durante el tiempo en que estuvo en vigor deben ser anulados, con prohibición expresa de encadenar decretos sucesivos sobre la misma materia. Lo contrario genera el efecto perverso de incentivar al Ejecutivo a aprobar decretos-leyes pese a saber de antemano su futura derogación, pero contando con la aplicación efectiva de su contenido y el mantenimiento de determinados efectos del mismo incluso después de su expreso rechazo por el Congreso. En Alemania, la temporalidad y la delimitación son esenciales; en España, hoy son retóricas.

La conclusión es clara. El decreto-ley no debe desaparecer, pero sí volver a ser lo que es en las democracias maduras: una excepción rara, vigilada y jurídicamente incómoda. Alemania demuestra que gobernar sin decretos-ley abusivos no solo es posible, sino deseable. Mientras España no reforme sus reglas, el Parlamento seguirá siendo un decorado y la democracia, una formalidad vacía.

6 Aplicación efectiva de la política presupuestaria

Que España pueda llegar a finales de 2026 gobernada íntegramente con unos Presupuestos Generales del Estado aprobados en 2022 no es una anomalía técnica ni un simple bloqueo parlamentario. Es una decisión política consciente, y tiene un responsable claro: Pedro Sánchez. Bajo su presidencia, la prórroga presupuestaria ha dejado de ser una solución excepcional para convertirse en una forma de gobierno. Evitar la aprobación de presupuestos equivale a evitar el principal debate democrático del año, esquivar la negociación parlamentaria y gobernar sin someterse al control efectivo de las Cortes. No es un fallo del sistema: es la explotación sistemática de una debilidad institucional.

El presupuesto es el núcleo de una democracia parlamentaria, máxime en un Estado de carácter social como el que proclama nuestra Carta Magna en su artículo 1.1. No solo asigna recursos, sino que obliga al Ejecutivo a explicitar prioridades, aceptar límites y construir mayorías. Cuando un Gobierno puede prorrogar indefinidamente unas cuentas heredadas y seguir gobernando con normalidad, el equilibrio entre poderes se rompe. Cuánto más cuando un Ejecutivo se ve en la obligación de desarrollar su programa político ejecutando unos presupuestos elaborados por un Ejecutivo anterior, de distinto color político. La democracia no desaparece, pero se vacía. España ha normalizado esa práctica hasta extremos que resultarían inaceptables en democracias institucionalmente más exigentes.

Suecia ofrece un contraste radical. Allí, el presupuesto no es un trámite más, sino el eje central del control parlamentario. El sistema sueco parte de una premisa tan simple como poderosa: gobernar sin presupuesto aprobado debe ser políticamente costoso y funcionalmente restrictivo. Por eso, incluso con gobiernos en minoría y parlamentos fragmentados, los presupuestos se aprueban.

El modelo sueco se apoya en una arquitectura deliberadamente diseñada para impedir la huida hacia adelante. En primer lugar, el Parlamento aprueba un marco fiscal plurianual con techos de gasto estrictos que vinculan al Ejecutivo. Después, el Gobierno presenta el presupuesto anual dentro de esos límites. La

negociación se anticipa y la improvisación se reduce. El incentivo es claro: sin acuerdo presupuestario, no hay margen real para gobernar.

Cuando excepcionalmente no se aprueban nuevas cuentas, entra en vigor un presupuesto transitorio muy restrictivo. El Gobierno solo puede ejecutar gastos indispensables, cumplir obligaciones legales y garantizar servicios esenciales. No puede lanzar nuevas políticas, no puede ampliar programas existentes ni puede usar la prórroga como sustituto funcional del presupuesto. Además, ese régimen provisional está concebido para durar poco. Gobernar sin presupuesto no es una alternativa estable, sino una situación de debilidad política visible.

España ha construido el incentivo contrario. El artículo 134 de la Constitución permite la prórroga automática de los presupuestos sin límite temporal, y la Ley General Presupuestaria introduce, por la vía de las modificaciones presupuestarias, formas de esquivar algunas de las limitaciones que presumiblemente deberían existir cuando el Ejecutivo trata de gobernar haciendo uso de presupuestos prorrogados. El resultado es que gobernar sin presupuestos no solo es posible, sino cómodo. Pedro Sánchez ha convertido esa comodidad en una estrategia, vaciando de contenido el principal instrumento de control democrático del Parlamento.

Si España quiere corregir esta deriva, debe replicar el modelo sueco en su lógica esencial, pero adaptándolo a su marco constitucional. Eso exige reformas claras, explícitas y con consecuencias automáticas.

El primer paso es reformar el artículo 134 de la Constitución para introducir una obligación inequívoca: el Gobierno debe aprobar un presupuesto en el año en curso o, como máximo, en el año siguiente al inicio de la legislatura. La prórroga no puede convertirse en un estado permanente.

En este sentido, debe establecerse constitucionalmente que los Presupuestos Generales del Estado solo pueden prorrogarse una única vez, por un periodo máximo de un año. Esa prórroga debe quedar sometida a un régimen jurídico excepcional, inspirado directamente en el modelo sueco, que limite drásticamente la capacidad de acción del Ejecutivo. De tal forma que deba introducirse en dicho artículo 134 que la ausencia de aprobación de nuevo presupuesto del año en curso debe conllevar la convocatoria de elecciones generales automáticas: un Gobierno que no cuenta con nuevo presupuesto no tiene la autorización de los representantes de los ciudadanos para gestionar los impuestos de la gente. Cabe tener en cuenta que precisamente la Constitución

contempla en el artículo 134.6 que el Gobierno puede vetar proposiciones de ley o enmiendas de los grupos parlamentarios que conlleven aumento de gastos o disminución de ingresos.

Durante ese año de prórroga, la Ley General Presupuestaria debe imponer un marco de gestión provisional más estricto: solo gastos obligatorios y esenciales, prohibición expresa de crear nuevos programas o ampliar partidas estructurales, techos de gasto automáticos y control parlamentario reforzado, con comparecencias periódicas obligatorias del ministro de Hacienda.

Esta regla no desestabiliza el sistema; lo disciplina. Obliga a negociar, incentiva acuerdos y devuelve al presupuesto su función constitucional central. Gobernar sin presupuestos no puede seguir siendo una opción neutra. Si no hay mayoría para aprobar las cuentas, debe ser el electorado quien resuelva el bloqueo.

La lección sueca es clara y profundamente liberal: cuando el sistema impide gobernar cómodamente sin presupuestos, los presupuestos se aprueban o se devuelve la palabra a los ciudadanos. España no necesita más exhortaciones al diálogo ni más apelaciones a la responsabilidad. Necesita reglas que conviertan la irresponsabilidad en una mala estrategia.

Mientras el Gobierno pueda evitar el presupuesto sin pagar ningún precio, seguirá haciéndolo. Y mientras eso ocurra, el Parlamento seguirá siendo un decorado y la democracia, una formalidad cada vez más hueca. Este no es un problema técnico ni coyuntural. Es una cuestión de arquitectura constitucional. Y como tal, exige una respuesta a la altura.

7 Independencia de los organismos reguladores

La independencia de los reguladores económicos y supervisores financieros no es un lujo tecnocrático ni una obsesión académica. Es una condición básica para que funcionen el mercado, la estabilidad financiera y la disciplina fiscal. Cuando quienes deben arbitrar actúan condicionados por afinidades políticas, el resultado no es una neutralidad imperfecta, sino una captura institucional que termina afectando a la inversión, a la credibilidad del país y a la calidad democrática. España lleva años avanzando en esa dirección, normalizando la colonización política de organismos que deberían estar protegidos precisamente de la lógica partidista.

El ejemplo más claro es el Banco de España. El nombramiento de José Luis Escrivá como gobernador, tras haber sido ministro y pieza central de la política económica del Gobierno hasta prácticamente el día anterior, supuso un salto cualitativo en esa deriva. No se trata de cuestionar su capacidad técnica, sino de señalar un hecho institucional evidente: un regulador no puede ser creíble si quien lo dirige acaba de diseñar, defender y ejecutar las políticas que ahora debería evaluar con independencia. Lo mismo ocurre, con distinta intensidad, en la CNMV, en la CNMC o incluso en la AIREF, donde la autonomía formal convive con una dependencia real del poder político en los nombramientos, en los incentivos y, en algunos casos, en la expectativa de continuidad o promoción.

Este patrón genera varios problemas graves. Primero, diluye la función de control: el regulador deja de ser un contrapeso y se convierte en un amortiguador político. Segundo, introduce desconfianza en los mercados y entre los operadores regulados, que perciben que las reglas pueden cambiar según el ciclo político. Y tercero, degrada la democracia, porque cuando los árbitros dependen del Gobierno, las decisiones técnicas acaban subordinadas a intereses coyunturales.

Este deterioro no es inevitable. Existen modelos europeos que demuestran que se puede blindar de forma efectiva la independencia de los reguladores. Dos referencias especialmente útiles son Suecia y el Reino Unido.

Suecia representa uno de los modelos más avanzados de separación entre política y administración. En el sistema sueco, las agencias públicas y reguladoras operan bajo un principio muy claro: el Gobierno no puede interferir en decisiones individuales ni técnicas. Esta prohibición no es solo cultural, sino legal. Los ministros pueden fijar objetivos generales mediante leyes o presupuestos, pero no dar instrucciones concretas ni influir en actuaciones específicas. Los responsables de las agencias son seleccionados por criterios técnicos, con procesos administrativos rigurosos, mandatos largos y fuertes incompatibilidades con la política partidista. El resultado es un aparato regulador profesionalizado, con alta legitimidad social y muy baja percepción de politización. La rendición de cuentas se produce *ex post*, mediante informes, auditorías y control parlamentario, no a través del control previo de los nombramientos.

El Reino Unido ofrece un modelo distinto, pero igualmente sólido. Allí, organismos como el Bank of England, la Financial Conduct Authority, la Competition and Markets Authority o la Office for Budget Responsibility combinan independencia operativa con una rendición de cuentas exigente. El Gobierno participa en los nombramientos, pero no puede imponer perfiles sin escrutinio real. Las comparecencias parlamentarias ante comités especializados son duras, técnicas y, en ocasiones, determinantes. Los mandatos son largos, no renovables o escalonados, y el cese solo es posible por causas tasadas. En el caso de la OBR, el Ejecutivo no puede influir en los informes ni en las previsiones, aunque estas resulten políticamente incómodas. La credibilidad del regulador se considera un activo institucional que ningún gobierno responsable se atreve a erosionar abiertamente.

España debería aproximarse a estos modelos si quiere tomarse en serio la independencia de sus reguladores. Para ello hacen falta reformas legales concretas que impidan dejar a merced del Ejecutivo la elección de los perfiles profesionales que exigen este tipo de organismos para su correcto funcionamiento y el ejercicio de las funciones que el sistema les atribuye.

En el caso del Banco de España, es imprescindible reformar su Ley de Autonomía para introducir incompatibilidades severas con cargos políticos. Debería prohibirse que quien haya sido ministro, secretario de Estado o alto cargo político en los últimos cinco o incluso diez años pueda ser nombrado gobernador o subgobernador. El mandato debería ser único y no renovable, con duración larga y desvinculada del ciclo electoral, y el cese solo posible por causas objetivas

claramente definidas. Además, el proceso de nombramiento debería incluir una evaluación técnica independiente y una comparecencia parlamentaria con capacidad real de veto.

En la CNMV, la reforma de la Ley del Mercado de Valores debería ir en la misma dirección. Es necesario reforzar la independencia funcional y presupuestaria del organismo, endurecer las incompatibilidades políticas y eliminar cualquier incentivo a la complacencia con el Gobierno de turno. Los presidentes y consejeros deberían ser seleccionados mediante procedimientos competitivos, con informes públicos de idoneidad y mandatos no renovables. La rendición de cuentas debe centrarse en resultados y estabilidad del sistema financiero, no en alineamiento político.

En el caso de la CNMC, la Ley 3/2013 necesita una revisión profunda. La autoridad de competencia no puede seguir siendo percibida como un órgano susceptible de reparto partidista. Es imprescindible introducir un comité técnico de selección previo, mandatos largos y no renovables, y una prohibición expresa de nombrar a exministros o altos cargos recientes. La independencia en decisiones sancionadoras y regulatorias debe estar protegida de cualquier interferencia gubernamental directa o indirecta.

De forma transversal, España debería aprobar una ley marco de independencia de reguladores que establezca principios comunes: procesos de selección técnicos y transparentes, comparecencias parlamentarias reales, incompatibilidades estrictas antes y después del mandato, blindaje presupuestario y prohibición expresa de instrucciones políticas en decisiones individuales. El Gobierno puede participar en los nombramientos, como ocurre en Reino Unido, pero no debe poder controlarlos ni colonizarlos.

La idea central es sencilla. Si los árbitros dependen del Gobierno, el mercado y las cuentas públicas también. Suecia y Reino Unido demuestran que es posible combinar control democrático y autonomía técnica sin caer ni en el corporativismo ni en la politización. España debe decidir si quiere reguladores creíbles o meros apéndices del poder político. Blindar su independencia no es una reforma ideológica: es una reforma de higiene institucional básica para una democracia madura.

8 Transparencia

El derecho de acceso a la información pública es, en una democracia liberal, una condición estructural, no un privilegio administrativo. Sin información accesible sobre cómo se toman las decisiones, cómo se gastan los recursos y cómo se ejerce el poder, el control democrático se convierte en una ficción. Los ciudadanos, los medios y los jueces solo pueden evaluar al poder si tienen acceso real a lo que el poder hace. La opacidad no es una disfunción accidental del Estado: es, con frecuencia, su estado natural si no se le imponen obligaciones concretas y mecanismos que las hagan cumplir.

En España, el artículo 105 b) de la CE regula como derecho constitucional el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Este precepto se ha visto desarrollado en la actual Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No obstante, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creado por dicha norma como organismo de supervisión, carece de la suficiente independencia, los recursos y las competencias necesarias para ejercer un control efectivo. Sus resoluciones son vinculantes en teoría, pero el cumplimiento efectivo por parte de las administraciones es deficiente, las sanciones son escasas y las limitaciones que incluye la propia normativa hacen muchas veces impracticable el ejercicio del derecho de acceso, específicamente cuando se trata de solicitudes relacionadas con los miembros del Gobierno que se trate. Además, la composición del Consejo no garantiza su plena independencia. El Presidente es nombrado por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ejecutivo, por un período no renovable de cinco años, si bien necesita la aprobación por mayoría absoluta del Congreso (mayoría que en un sistema parlamentario no debería ser difícil obtener por parte del Ejecutivo). En cuanto a la Comisión de Transparencia, esta última está formada por un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la AEPD, un representante de la Secretaría de Estado de Función Pública y un representante de la AIREF (arts. 36 y 37 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre).

En contraste, el modelo sueco ofrece aquí la referencia más sólida y más antigua. Desde la Ley de Libertad de Prensa de 1766 —la primera ley de transparencia del mundo— Suecia ha construido un sistema en el que el acceso a los documentos públicos es un derecho constitucional cuyo ejercicio debe ser plenamente efectivo por parte de los interesados. El principio de publicidad —*offentlighetsprincipen*— establece que todos los documentos de las autoridades públicas son, por defecto, accesibles a cualquier ciudadano sin necesidad de justificar el interés. Las excepciones están tasadas en la ley, son interpretadas restrictivamente y pueden recurrirse ante tribunales administrativos con eficacia real. El resultado es un sistema donde la transparencia no depende de la buena voluntad del Gobierno de turno, sino de reglas que operan con independencia de quien esté en el poder.

La reforma española debe aproximarse a esa lógica en tres dimensiones:

- La primera es reforzar drásticamente la independencia del Consejo de Transparencia. Su presidente y sus miembros no deben ser nombrados por el Gobierno o entre órganos en cuya composición haya intervenido este último, sino por el Parlamento mediante mayoría cualificada, con mandatos largos y no renovables.
- La segunda debe ir dirigida a garantizar que el Consejo tenga capacidad sancionadora real, con multas proporcionales y efectivamente ejecutables, actualmente no previstas en la ley. Su presupuesto debe estar blindado frente a la discrecionalidad del Ejecutivo. Asimismo, las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse de forma restrictiva, con obligación de motivación detallada y con el principio de proporcionalidad como límite.
- La tercera dimensión es reducir los plazos y mejorar la calidad de las respuestas. Un derecho de acceso que tarda meses en resolverse es, en la práctica, un derecho denegado. Las respuestas deben ser completas y motivadas; la mera invocación genérica de excepciones sin justificación concreta debe dar lugar a resolución estimatoria automática.

Un Estado que utiliza subterfugios legales para evitar proporcionar información que legítimamente debe ser pública, que responde de forma incompleta, o que nombra a sus propios supervisores, no tiene un sistema de transparencia: tiene una apariencia de transparencia. La diferencia entre ambas cosas es exactamente la diferencia entre una democracia que rinde cuentas y una que simula hacerlo.

9 Reforma de la Ley de Secretos Oficiales

España es, entre las democracias europeas avanzadas, uno de los pocos países que sigue regulando la información clasificada con una norma aprobada bajo la dictadura. La Ley 9/1968, de Secretos Oficiales, que data del régimen franquista y fue mínimamente retocada en 1978 antes incluso de que entrara en vigor la Constitución, establece un principio que ningún Estado de Derecho moderno puede asumir sin sonrojarse: la información clasificada es secreta de forma indefinida, salvo que el propio Gobierno decida desclasificarla. No hay plazos automáticos. No hay control judicial efectivo. No hay revisión parlamentaria real. El Ejecutivo clasifica, el Ejecutivo desclasifica, y el ciudadano no tiene mecanismo alguno para exigir rendición de cuentas sobre ese proceso.

Las consecuencias de este diseño son graves y documentadas. Episodios fundamentales de la historia reciente de España —los GAL, el 23-F, la represión franquista, las bombas de Palomares— permanecen parcial o totalmente clasificados décadas después de ocurrir. En algunos casos, los propios investigadores han podido acceder a esa documentación en archivos extranjeros que la desclasificaron hace años, mientras el Estado español la mantiene bajo llave. Esto no es seguridad nacional: es opacidad institucional convertida en norma permanente.

El problema de fondo no es únicamente la antigüedad de la ley, sino su arquitectura. Al no existir plazos de desclasificación automática, al no haber un órgano independiente que supervise la clasificación, y al no poder el Parlamento acceder a información clasificada en sesiones públicas, el sistema convierte la clasificación en un instrumento discrecional del Ejecutivo. Lo que debería ser una herramienta excepcional de protección de la seguridad del Estado se convierte en un mecanismo de gestión de la memoria histórica y de blindaje frente al escrutinio democrático.

El contraste con el Reino Unido es revelador. Allí, el Freedom of Information Act de 2000 y el Public Records Act establecen plazos claros de desclasificación —con carácter general, veinte años para documentos ordinarios y treinta para los más sensibles—, revisión periódica obligatoria de la información clasificada, y un

organismo independiente, el Information Commissioner's Office, con capacidad para ordenar la divulgación de documentos frente a la voluntad del Ejecutivo.

El sistema británico parte de un principio inverso al español: la información pública es, por defecto, accesible; la clasificación es la excepción que debe justificarse, no la regla que se perpetúa por inercia. La reforma española debe abandonar la lógica del secreto indefinido y asumir los estándares de las democracias europeas. Para ello, son necesarios varios cambios concretos.

El primero es sustituir la Ley de Secretos Oficiales de 1968 por una nueva Ley de Información Clasificada que parta de un principio radicalmente distinto: la publicidad es la regla; la clasificación, la excepción motivada y temporal. Esta nueva ley debe definir con precisión las categorías de información clasificable, limitándolas estrictamente a razones de seguridad nacional, defensa o inteligencia, con exclusión expresa de cualquier uso para proteger intereses políticos, gestionar escándalos o preservar reputaciones institucionales.

El segundo cambio es la introducción de plazos automáticos de desclasificación. Con carácter general, ningún documento debería permanecer clasificado más de veinticinco años. Para las categorías de mayor sensibilidad, podría establecerse un plazo máximo de cincuenta años con posibilidad de prórroga justificada, pero nunca indefinida. Transcurrido el plazo, la desclasificación debe ser automática, sin necesidad de acto expreso del Gobierno.

El tercer elemento esencial es la creación de una Autoridad Independiente de Información Clasificada, de composición técnica, con capacidad para revisar las clasificaciones a petición de parte o de oficio, para ordenar desclasificaciones cuando el plazo haya expirado o la justificación original haya desaparecido, y para informar al Parlamento sobre el estado del sistema. Este organismo debe estar estructuralmente separado del Ejecutivo y sometido únicamente a control jurisdiccional.

En cuarto lugar, debe garantizarse el acceso parlamentario efectivo a la información clasificada. Las comisiones competentes del Congreso y el Senado deben poder examinar documentos clasificados con las garantías de confidencialidad que correspondan, pero sin que el Ejecutivo pueda invocar la clasificación para sustraer información al control parlamentario. El Parlamento no puede ser el único poder del Estado que carece de acceso a lo que el Gobierno decide mantener oculto.

Por último, debe establecerse el control judicial pleno de las decisiones de clasificación. Hoy, los tribunales no pueden revisar el fondo de una decisión de clasificar información. Esta inmunidad jurisdiccional es incompatible con el Estado de Derecho y debe eliminarse, permitiendo que cualquier afectado pueda impugnar judicialmente una clasificación y que el tribunal tenga acceso al contenido del documento para valorar si la clasificación está o no justificada.

España lleva décadas postergando esta reforma por razones que tienen más que ver con la comodidad del poder que con la seguridad del Estado. Una democracia que no puede rendir cuentas sobre su propio pasado tiene un problema de legitimidad que ninguna ley ordinaria puede resolver. Mientras la clasificación sea indefinida y discrecional, el Estado seguirá disponiendo de un instrumento de opacidad incompatible con los principios que dice defender.

10 Reforma de la contratación pública

La contratación pública representa en España más de cien mil millones de euros anuales en compras, obras y servicios financiados con dinero de los contribuyentes. Es, por su magnitud y su complejidad, el espacio donde la corrupción encuentra más oportunidades y donde la captura política del Estado se traduce de forma más directa en beneficio privado. No es casual que la Comisión Europea haya señalado de forma reiterada —y más recientemente en su informe sobre el Estado de Derecho de 2024— que la contratación pública española presenta un alto riesgo de corrupción, con escasa competencia real entre licitadores, criterios de adjudicación opacos y mecanismos de supervisión insuficientes.

Los casos de corrupción vinculados a contratos públicos no son episodios aislados: son síntomas recurrentes de un sistema que no ha resuelto sus vulnerabilidades estructurales. Muchos de los casos de corrupción que han indignado a la opinión pública en los últimos años y motivado importantes investigaciones judiciales comparten un mismo patrón: intermediarios políticos que canalizan adjudicaciones a empresas dispuestas a pagar comisiones, en un entorno donde la opacidad de los procedimientos y la debilidad del control externo hacen posible la impunidad. España ha reformado varias veces su ley de contratos, ha creado organismos de supervisión y ha proclamado principios de transparencia e integridad. Pero la corrupción regresa porque el problema no es de normas, sino de arquitectura: mientras los políticos tengan capacidad de controlar de un modo u otro los procedimientos de adjudicación, mientras los controles sean internos o capturables, y mientras las sanciones sean lentas e ineficaces, el incentivo a corromperse permanece intacto.

El contraste con los Países Bajos es ilustrativo. Allí, la contratación pública descansa sobre tres pilares que España no ha sabido replicar: estandarización máxima de los procedimientos para reducir la discrecionalidad del funcionario; supervisión por un organismo externo con capacidad de intervención previa, no solo posterior; y publicación completa y en tiempo real de toda la cadena contractual, desde la planificación inicial hasta la ejecución y las modificaciones.

El resultado no es un sistema perfecto, pero sí uno donde la manipulación es estructuralmente más difícil y más arriesgada.

Las reformas necesarias en España son concretas y urgentes.

La primera es eliminar la discrecionalidad en la adjudicación mediante la estandarización máxima de los criterios de valoración. Los criterios subjetivos — aquellos que permiten al órgano de contratación puntuar a su libre albedrío— deben quedar reducidos al mínimo imprescindible, con motivación detallada, pública y auditable. La adjudicación debe basarse en criterios objetivos, predefinidos y verificables, sin margen para interpretaciones que beneficien a licitadores favorecidos. En la actualidad, la Ley de Contratos del Sector Público ofrece herramientas para acotar estos problemas, de modo que parte de la reforma tiene que velar por el efectivo cumplimiento de estos enunciados que, en efecto, a menudo se ven vulnerados en la práctica.

La segunda reforma afecta a la supervisión. La actual Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación —OIRESCON— carece de los recursos, la independencia y las competencias necesarias para ejercer un control efectivo. Debe transformarse en una Autoridad Independiente de Contratación Pública, con nombramiento parlamentario, presupuesto propio, capacidad de intervención previa en contratos de cierta cuantía, potestad sancionadora directa y obligación de publicar informes periódicos de seguimiento. Este organismo debe poder paralizar procedimientos de adjudicación cuando detecte irregularidades, sin necesidad de esperar al resultado judicial.

El tercer elemento es la ampliación de los documentos accesibles más relevantes de todo el ciclo contractual. Con carácter general, la Plataforma de Contratación del Sector Público integra en su buscador los documentos y trámites cuya publicación es obligatoria de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). No obstante, para garantizar una mayor transparencia en la contratación pública, habría de permitirse asimismo el acceso a determinados documentos que la ley actualmente no contempla y cuyo contenido puede ser clave, también para la correcta impugnación por parte de los licitadores, así como para la correcta fiscalización de la actividad de los órganos de contratación. Entre estos documentos pueden destacarse los informes técnicos y jurídicos preparatorios, las ofertas de los licitadores (debidamente censuradas en aquellos datos sensibles que puedan comprometer secretos empresariales), así como los informes de valoración de las mismas.

En cuarto lugar, deben endurecerse las consecuencias para las empresas corruptoras. La prohibición de contratar con la Administración durante un período prolongado —al menos diez años— debe aplicarse de forma automática a toda empresa condenada por corrupción en cualquier Estado miembro de la UE, sin necesidad de tramitación adicional. El registro de empresas excluidas debe ser público, accesible en tiempo real e interoperable con los sistemas de todas las administraciones. Esto implicaría la necesaria reforma de la LCSP.

Por último, es necesario reforzar la protección de los denunciantes internos. La ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción ha sido un paso en la dirección correcta, pero su aplicación es todavía deficiente. Los canales internos de denuncia deben estar gestionados por personas con garantías reales de independencia, y las represalias contra denunciantes deben generar responsabilidad personal directa para los responsables, no solo institucional.

La contratación pública no puede seguir siendo el espacio donde la captura política del Estado se ejerce con más impunidad. Reducir todo lo posible el ámbito de la discrecionalidad, fortalecer la supervisión independiente y publicar todo el ciclo contractual no es burocracia: es la condición mínima para que el dinero de los ciudadanos se gaste sin que medie la corrupción. Para ello además se exige un trabajo de modificación de Directivas europeas de contratación pública (Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, Directiva 2014/25/UE sobre contratación en sectores especiales y Directiva 2014/23/UE sobre contratos de concesión).

11 Reforma de la financiación de los partidos políticos

Los partidos políticos son, en un sistema democrático de carácter representativo, instituciones imprescindibles. Articulan la representación, agregan intereses y canalizan la participación ciudadana. Pero son también, si no se les imponen límites claros, vectores privilegiados de captura del Estado. Cuando un partido necesita recursos para financiarse y los obtiene de quienes esperan favores a cambio, la línea entre representación e intercambio corruptor desaparece. Y cuando un partido puede financiarse indefinidamente con fondos públicos, sin rendición de cuentas efectiva y sin competencia real por el respaldo ciudadano, tiende a convertirse en lo que la teoría política llama un partido cartel: una organización que usa el Estado para perpetuarse, no para servir a sus representados.

España ha reformado su régimen de financiación de partidos en múltiples ocasiones —en 1987, 2007, 2012 y 2015— sin resolver sus disfunciones estructurales. El sistema actual descansa de forma abrumadora en la financiación pública: según el Tribunal de Cuentas, más del 80 por ciento de los ingresos de los grandes partidos proviene de subvenciones estatales. Ese porcentaje desconecta a los partidos de la necesidad de ganarse el apoyo activo de sus bases y los hace dependientes del propio Estado que deben controlar. Al mismo tiempo, el control externo es débil: el Tribunal de Cuentas fiscaliza las cuentas de los partidos a través de un sistema de muestras muy limitado que se realiza con notable retraso, carece de capacidad de acceso directo a la información bancaria, y las sanciones por incumplimiento son insuficientemente disuasorias. El resultado es un sistema que combina dependencia del Estado, opacidad relativa y escasa rendición de cuentas.

Alemania ofrece aquí una referencia valiosa por su diseño mixto y su sistema de control. La Ley de Partidos alemana —*Parteiengesetz*— obliga a los partidos a publicar sus cuentas con un nivel de detalle muy superior al español, incluyendo el origen de todas las donaciones superiores a un umbral bajo. El Bundestagspräsident tiene capacidad de sanción directa y proporcional. Y el sistema de financiación pública está vinculado a la capacidad de cada partido

para generar ingresos propios: las subvenciones públicas no pueden superar el total de recursos privados recaudados, lo que introduce un incentivo directo a mantener vínculos reales con los ciudadanos. Este mecanismo —conocido como el principio de autofinanciación mínima— impide que un partido subsista enteramente del presupuesto público sin respaldo social real.

La reforma española debe articularse en torno a cuatro ejes.

1. El primero es introducir el principio de cofinanciación obligatoria, similar al modelo alemán. La financiación pública de cada partido no debería poder superar el total de ingresos obtenidos de fuentes privadas —cuotas de afiliados, donaciones individuales— en el año anterior. Este mecanismo no prohíbe la financiación pública, pero la vincula al respaldo ciudadano efectivo, desincentivando la dependencia total del Estado y premiando a los partidos con mayor arraigo social. Para no perjudicar a las formaciones políticas de nueva creación, podría preverse de manera provisional la inaplicación de este principio en las primeras elecciones a las que concurra la formación política en cuestión. A partir de ahí, la financiación pública estaría siempre ligada al respaldo ciudadano que dicha formación logre cosechar legítimamente en las urnas.
2. El segundo eje es reducir el umbral de publicidad de las donaciones y mejorar radicalmente la transparencia financiera. Toda donación superior a mil euros debe hacerse pública de forma inmediata, con identificación del donante. Las cuentas de los partidos —y de sus fundaciones asociadas, que hoy operan con opacidad notable— deben publicarse en formato de datos abiertos, procesables y verificables por cualquier ciudadano.
3. El tercer elemento es reforzar el órgano de control. El Tribunal de Cuentas no puede seguir siendo el único supervisor de la financiación partidista, con los plazos y limitaciones actuales. Debe crearse una unidad especializada en financiación política, con acceso directo a la información bancaria de los partidos, capacidad de investigación de oficio, plazos máximos de fiscalización —no más de seis meses desde el cierre del ejercicio— y potestad sancionadora propia, ejecutable sin necesidad de derivación a otros órganos. Las sanciones deben ser proporcionales, disuasorias y de aplicación automática cuando se acredite el incumplimiento.
4. El cuarto punto, igualmente esencial, es cerrar la puerta giratoria entre financiación privada y contratación pública. La prohibición de que empresas que contratan con la Administración financien a partidos políticos debe

ampliarse y endurecerse. No basta con prohibir las donaciones directas: deben prohibirse también las donaciones de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, de sus directivos o de sus accionistas con participación significativa. El perímetro de la prohibición debe ser suficientemente amplio para que no pueda ser eludido mediante estructuras interpuestas.

Un sistema democrático que financia a sus partidos sin exigirles rendición de cuentas proporcional no está fortaleciendo la democracia: está creando una oligarquía de partidos protegida por el Estado. La reforma de la financiación partidista no es un debate técnico sobre contabilidad pública; es una decisión sobre qué tipo de democracia queremos tener.

12 Reforma del Consejo de Estado

El Consejo de Estado es la institución consultiva suprema del Gobierno en materia jurídica. Su función constitucional es clara: aportar un dictamen técnico, riguroso e independiente sobre los proyectos normativos y los actos del Ejecutivo que requieren un control previo de legalidad. En teoría, es un contrapeso institucional de primera línea. En la práctica, el diseño actual de su composición lo ha convertido en un destino habitual para expresidentes del Gobierno, exministros y altos cargos políticos, lo que en algunos casos compromete estructuralmente su capacidad de ejercer ese papel con la independencia que su función exige.

La Ley Orgánica 3/1980 del Consejo de Estado prevé que los antiguos presidentes del Gobierno puedan ser consejeros natos de forma vitalicia, y que los consejeros permanentes y electivos sean nombrados por el Gobierno mediante Real Decreto. No existe un proceso de selección basado en méritos técnicos, ni incompatibilidades que impidan el acceso inmediato desde el ejercicio del poder político, ni mandatos estructurados para garantizar independencia real. El resultado es previsible: un órgano que en teoría debe decir al Gobierno cuándo se excede acaba estando integrado por personas que deben su posición al propio Gobierno al que deben controlar, o que aspiran a seguir siendo consideradas por futuros ejecutivos.

Este problema tiene consecuencias prácticas. El Consejo de Estado emite cada año cientos de dictámenes sobre proyectos normativos relevantes, reformas estatutarias, decretos legislativos y reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Cuando esos dictámenes los emite un órgano cuya composición está teñida de dependencia política, la seguridad jurídica que deberían garantizar se convierte en una formalidad. No es que los dictámenes sean siempre complacientes, pero el solo hecho de que puedan serlo sin que exista ningún mecanismo que lo impida debilita la función institucional del órgano.

Francia, cuyo Conseil d'État es una de las instituciones jurídicas más respetadas de Europa, ofrece aquí una referencia útil. Los miembros del Consejo de Estado francés son, en su inmensa mayoría, funcionarios de carrera formados en la

Escuela Nacional de Administración, con una trayectoria técnica claramente diferenciada de la política. Los nombramientos en los grados superiores siguen una lógica de mérito y antigüedad dentro del cuerpo, con márgenes de discrecionalidad política estrictamente acotados. El resultado es un órgano con altísima legitimidad técnica, capaz de mantener posiciones independientes frente al Gobierno sin que ello genere crisis institucionales, precisamente porque su composición no depende de la voluntad política de turno.

La reforma del Consejo de Estado español debe abordar dos problemas simultáneamente: la composición y las incompatibilidades.

En cuanto a la composición, los consejeros permanentes deben ser juristas de reconocido prestigio seleccionados mediante un proceso técnico transparente, con participación de una comisión independiente que evalúe méritos y elabore una lista pública de candidatos óptimos. El nombramiento por el Gobierno debe quedar limitado a ratificar esa propuesta, no a elegir libremente. La figura del consejero nato vitalicio para expresidentes del Gobierno debe suprimirse: la experiencia política no es un mérito técnico y su presencia compromete la apariencia de independencia del órgano.

En cuanto a las incompatibilidades, debe establecerse un período de enfriamiento mínimo de cinco años entre el ejercicio de cualquier cargo político —ministro, secretario de Estado, alto cargo— y el acceso a una plaza de consejero permanente. Esta regla, similar a la que se propone para otros organismos en este documento, tiene un principio liberal simple: quien acaba de ejercer el poder no puede ser simultáneamente quien controla la legalidad del ejercicio de ese poder.

El Consejo de Estado no necesita ser reformado de forma radical para cumplir mejor su función. Necesita ser protegido de la colonización política que hoy lo debilita, dotándolo de una composición que garantice independencia estructural. Un órgano consultivo cuya credibilidad depende de la percepción de sus miembros como actores independientes no puede seguir siendo percibido como un destino más en la carrera política de quienes han gobernado. Su función institucional lo exige; el Estado de Derecho también.

Al final del día, la prueba de que el Consejo de Estado funciona bien y sus dictámenes son técnicos es que el Ejecutivo siempre que puede evita el uso de la iniciativa legislativa como proyectos de ley para así esquivar el pronunciamiento del Consejo. Así pues, su reforma debe ir dirigida a garantizar su pronunciamiento cuando la iniciativa legislativa parta del Gobierno. De este

modo, podría proponerse la reforma del Reglamento del Congreso y del Senado, en el sentido de dotar a sus respectivas Mesas de la capacidad de rechazar una proposición de ley que haya sido presentada por el grupo parlamentario (o grupos) que formen parte al mismo tiempo del Gobierno de turno, cuyo instrumento jurídico (proposición de ley en lugar de proyecto de ley) esté siendo torticeramente utilizado para evitar los informes preceptivos que la ley exige a los proyectos de ley. Por este camino, el Ejecutivo que pretenda esquivar este control técnico se verá impedido, puesto que deberá incorporar a su proposición de ley el apoyo de otra formación política o, alternativamente, tendrá que presentarla como genuino proyecto de ley, acompañado de todos los informes exigidos para dicha herramienta.

13 Reforma del sistema electoral

13.1 Propuesta 1: 400 circunscripciones pequeñas, para conocimiento de candidatos y responsabilidad de los elegidos ante los ciudadanos

El sistema electoral es el mecanismo por el que la voluntad ciudadana elige al poder legislativo, más allá del proceso constituyente de reforma de la Constitución (arts. 167 y 168 CE). Si ese mecanismo electoral está mal diseñado, todo lo demás falla: los parlamentos no representan fielmente a los votantes, los partidos no rinden cuentas ante los ciudadanos, y la legitimidad democrática se erosiona silenciosamente. España lleva décadas gobernada por un sistema electoral que fue diseñado en 1977 para facilitar la transición y la estabilidad, y que nunca fue revisado con criterios de justicia representativa. El resultado es una arquitectura electoral con disfunciones profundas que distorsionan la igualdad del sufragio, sobrerrepresentan a determinadas fuerzas políticas y dificultan la formación de mayorías parlamentarias genuinamente representativas.

El problema central del sistema vigente es la combinación de circunscripciones provinciales con la fórmula D'Hondt. Actualmente el artículo 68.2 de la Constitución establece que *La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.* La fórmula D'Hont se establece en cambio en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). El efecto de ello es que España se divide en 52 circunscripciones, con el problema añadido de que los ciudadanos no pueden elegir para el Congreso a sus representantes, sino que votan una lista cerrada de partido, conforme consta en dicha LOREG. Ello fomenta que los diputados sigan al líder del partido que elaboran las listas, y no votan en conciencia para representar a los ciudadanos de su circunscripción. Es lo que Manuel García Pelayo, primer presidente del TC, denominó El Estado de Partidos (Alianza editorial, 1986).

Lo lógico es promover la *accountability* de los representantes sobre los representados (legitimidad no solo de origen sino de ejercicio, como explicaba Max Weber), de forma que ese nuevo artículo 68 de la Constitución divida España en 400 circunscripciones pequeñas (número que permite la actual formulación del 68.1 CE¹⁰), equivalentes aproximadamente a 100.000 electores (pues los menores de 18 años no tienen derecho a voto), donde el ciudadano elija libremente a personas físicas. Sería un modelo similar al del Parlamento británico o de la Cámara de Representantes de EE. UU., lo que fomentaría un conocimiento del elector de los candidatos y una rendición de cuentas posterior del diputado elegido respecto a sus electores (dado que las circunscripciones pequeñas fomentan el conocimiento y la rendición de cuentas). Esto fomentaría además que cada representante fuera independiente para desde el Parlamento controlar al Gobierno y no depender de los jefes de los partidos políticos.

Las consecuencias políticas son igualmente distorsionadoras. El sistema actual sobrerrepresenta sistemáticamente a los dos partidos mayores y a los partidos nacionalistas con base territorial concentrada, mientras penaliza a los partidos de implantación nacional pero tamaño mediano. Esto no es un accidente: es el efecto mecánico predecible de un sistema diseñado para producir mayorías artificiales y reducir la fragmentación, a costa de sacrificar la proporcionalidad y la igualdad del voto. En un contexto de pluralismo político creciente, estas distorsiones generan resultados cada vez más difíciles de justificar ante los ciudadanos.

En cambio, con circunscripciones pequeñas, se haría efectivo el principio de subsidiariedad y el liberal de que lo pequeño se gestiona mejor: el ciudadano podría conocer a sus candidatos y ganaría el más votado, teniendo que representar a circunscripciones de pocos habitantes, lo que facilita el control y la responsabilidad. Además, con ello se laminan alguno de los efectos del Estado de partidos: el control de la cúpula sobre los representantes y la ausencia de responsabilidad política. Si los ciudadanos eligen en su distrito o pequeña ciudad de no mas de 100.000 habitantes, puedes escoger al candidato más apto, y dichos candidatos pueden presentarse libremente sin depender del yugo de un partido político. Esta necesidad de que el derecho fundamental de elegir y ser elegido (23 CE) se “libere” del yugo partidista es más acuciante si como hemos probado las instituciones judiciales y constitucionales, además de autoridades independientes, terminan por ser colonizados por los partidos políticos.

¹⁰1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley

13.2 Propuesta 2: circunscripción única nacional con umbral mínimo

Aunque la forma más adecuada de que los ciudadanos conozcan a los representantes y estos respondan directamente ante los ciudadanos y ante el partido político, es dividir el Congreso en 400 distritos, existe otra vía de reforma que se ha propuesto que es la de establecer una única circunscripción en toda España. España elige a sus 350 diputados del Congreso en 52 circunscripciones, la mayoría de las cuales tienen entre 2 y 5 escaños. En circunscripciones tan pequeñas, la proporcionalidad es una ficción: los umbrales implícitos para obtener representación son altísimos, los partidos medianos quedan sistemáticamente subrepresentados, y el voto de un ciudadano en una provincia pequeña puede valer hasta diez veces más que el de un ciudadano en Madrid o Barcelona. Esta desigualdad flagrante del sufragio no tiene justificación desde principios liberales elementales: en una democracia, los votos deben valer lo mismo con independencia del lugar donde se emiten.

Esta alternativa contempla una única circunscripción con fórmula proporcional y un umbral mínimo del tres por ciento de los votos válidos emitidos a nivel nacional para acceder al reparto de escaños. Este umbral, estándar en las democracias europeas más proporcionales, cumple una doble función: garantiza que todos los votos computados tengan el mismo valor con independencia del lugar de residencia del votante, y evita la atomización extrema del Parlamento al exigir un respaldo mínimo con implantación genuinamente nacional.

La justificación de este modelo es sencilla y directamente liberal. El Congreso es la cámara de representación de los ciudadanos españoles en su conjunto, no de las provincias como entidades territoriales. Si su función es representar a la nación, la circunscripción debe ser nacional. La representación territorial corresponde al Senado reformado, no al Congreso. Mantener las actuales circunscripciones provinciales en el Congreso no protege ningún interés territorial legítimo —esa es la función del Senado— sino que simplemente distorsiona la igualdad del sufragio en beneficio de determinados partidos y en perjuicio de los votantes de las provincias más pobladas.

El umbral del tres por ciento introduce el único límite justificable a la proporcionalidad pura: evitar que el Parlamento quede integrado por una fragmentación ingobernable de micro-partidos sin respaldo suficiente para reclamar representación nacional. Por debajo de ese umbral, un partido no ha demostrado tener implantación nacional real. Por encima, tiene derecho a una

representación proporcional estricta a su apoyo electoral. Este diseño es el que utiliza Países Bajos —con un umbral del 0,67 por ciento equivalente a un escaño— y otras democracias proporcionales europeas que combinan representatividad alta con estabilidad parlamentaria razonable.

La reforma exige modificar el artículo 68.2 de la Constitución y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General —LOREG— para sustituir las 52 circunscripciones provinciales por una única circunscripción nacional, establecer el umbral del tres por ciento y adaptar el procedimiento de escrutinio y proclamación de resultados.

En todo caso, esta opción de circunscripción única de 400 diputados es menos efectiva para garantizar que los ciudadanos conozcan a sus representantes y que estos respondan de sus acciones ante la ciudadanía, pues a la postre cada partido presentaría una lista cerrada elaborada por el jefe de partido, lo que provocaría que cada diputado para seguir en las siguientes listas seguiría tentado a seguir las órdenes de la disciplina de partido en vez de actuar en conciencia. De modo que, con una única circunscripción de 400 diputados, el Estado de partidos seguiría dominando y colonizando el entramado institucional.

13.3 Reforma del Senado: cámara territorial real con elección provincial directa

Si se considerase oportuna la propuesta 13.2 para el establecimiento de un Congreso con circunscripción única de 400 diputados (que se plantea como alternativa a la propuesta 13.1 de 400 distritos donde se elige a un representante que no tiene que presentarse por partido político alguno), la reforma del Senado es el complemento necesario e inseparable.

El Senado español fue concebido en la Constitución de 1978 como una cámara de representación territorial, pero en la práctica nunca ha cumplido esa función. Sus competencias son débiles, su capacidad de bloqueo legislativo es mínima y su composición refleja más la lógica de los partidos nacionales que la de los intereses territoriales. En un Estado con diecisiete comunidades autónomas, con competencias amplísimas y con conflictos territoriales estructurales, la ausencia de una cámara territorial real es una anomalía institucional que ninguna otra democracia federal o autonómica comparable mantiene.

Alemania ofrece aquí dos referencias complementarias. El *Bundestag* se elige mediante un sistema mixto que combina representación proporcional nacional

con un umbral del cinco por ciento —o tres escaños directos como válvula de escape— que garantiza proporcionalidad real sin atomización extrema. El *Bundesrat*, por su parte, es una cámara donde los gobiernos de los *Länder* están directamente representados, con poderes reales sobre la legislación que afecta a las competencias estatales. La combinación de ambas cámaras produce un sistema donde la representación nacional es proporcional y justa, y donde los intereses territoriales tienen un canal institucional efectivo, separado y con competencias propias.

El Senado reformado debe cumplir tres condiciones para ser una cámara territorial real. Primera, debe tener una composición que refleje los intereses territoriales de forma equilibrada entre las distintas entidades subnacionales. Segunda, debe tener competencias efectivas sobre la legislación que afecta a las competencias autonómicas y a la financiación territorial. Y tercera, debe elegirse de forma que los senadores respondan ante los ciudadanos de su territorio, no ante las cúpulas de los partidos nacionales.

En cuanto a la composición, el modelo propuesto combina representación base igual por provincia con corrección demográfica moderada. Cada provincia elegiría un número mínimo de dos senadores, con senadores adicionales según tramos de población: las provincias con más de quinientos mil habitantes elegirían un senador adicional, y las de más de un millón, dos senadores adicionales. Este diseño garantiza representación efectiva a todas las provincias —incluidas las menos pobladas— sin que las provincias pequeñas tengan un peso desproporcionado que distorsione el principio democrático. El resultado sería un Senado de tamaño razonable, entre 150 y 180 senadores, con representación territorial equilibrada.

Los senadores se elegirían por sufragio universal directo en circunscripción provincial, mediante voto nominal a candidatos individuales. Con entre dos y cuatro senadores por provincia, la circunscripción es suficientemente pequeña para que el votante pueda elegir entre candidatos concretos con identidad y trayectoria conocidas, sin necesidad de listas de partido. Este diseño introduce un elemento de rendición de cuentas individual que el sistema actual no contempla: el senador responde ante sus electores provinciales, no ante la dirección nacional de su partido.

En cuanto a las competencias, la reforma constitucional debe atribuir al Senado poderes reales sobre las materias que afectan directamente a las comunidades autónomas: legislación de financiación autonómica, reformas del sistema de

distribución competencial, legislación básica en materias compartidas y ratificación de los acuerdos de cooperación interterritorial. En estas materias, el veto del Senado no debería poder ser levantado por el Congreso con mayoría simple, sino que debería requerir mayoría absoluta o cualificada, introduciendo así un contrapeso territorial real frente a las mayorías parlamentarias nacionales. Parte de estas ideas fueron expuestas por Eliseo Aja en el 2003 en su artículo “*La reforma constitucional del Senado*” (publicado por Revista de Occidente, en su nº 271).

Esta reforma exige una modificación constitucional del Título III, en particular de los artículos 69 y 90, para redefinir la composición del Senado, su sistema de elección y sus competencias legislativas. Es una reforma de mayor envergadura que la del Congreso, pero es la única manera de dotar a España de una arquitectura bicameral coherente: una cámara que representa a los ciudadanos en igualdad de sufragio, y otra que representa a los territorios con competencias efectivas sobre las materias que les conciernen.

13.4 Una reforma complementaria e inseparable

Congreso y Senado reformados no son dos propuestas independientes: son las dos piezas de un mismo diseño institucional. Un Congreso elegido en circunscripción única sin representación territorial compensatoria solo es defendible si existe un Senado territorial real que canalice esos intereses. Y un Senado territorial real solo tiene sentido si el Congreso es una cámara de representación nacional genuinamente proporcional, sin las distorsiones actuales. Reformar uno sin el otro produciría un sistema desequilibrado e incompleto.

España lleva casi cincuenta años con un sistema electoral diseñado para otro momento histórico. La fragmentación política, la crisis territorial y la creciente desconfianza ciudadana en las instituciones hacen más urgente que nunca una reforma que devuelva al sistema electoral su función primaria: traducir fielmente la voluntad de los ciudadanos en representación política, con igualdad de sufragio, rendición de cuentas efectiva y canales institucionales reales para los intereses territoriales. No hay atajos para construir una democracia representativa de calidad. Pero tampoco hay excusas para seguir postergando una reforma que otras democracias europeas realizaron hace décadas.

13.5 Reformulación de la prohibición del mandato imperativo del art. 67.2 CE

Otra medida necesaria sería reformular la prohibición del mandato imperativo del art. 67.2 de la CE: Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. Ello provoca que los diputados no estén ligados por un mandato de los electores, y que dichos diputados estén vinculados al líder del partido, que es el que elabora las listas electorales. A ello se une que el TC ha permitido un control importante de los partidos políticos sobre los diputados, interpretando el mandato del art. 6 de preeminencia de los partidos para expresar el pluralismo político.

14 Otros ámbitos de actuación

La erosión del Estado de Derecho no se agota en las grandes instituciones constitucionales. Existe una zona intermedia —menos solemne, pero decisiva— en la que el poder ejecutivo amplía su margen de maniobra mediante la colonización de organismos públicos, el control del relato informativo, la manipulación de los indicadores y el uso discrecional de recursos estatales. Son ámbitos que, tomados aisladamente, pueden parecer secundarios. Sin embargo, en conjunto, conforman un ecosistema de poder que reduce la rendición de cuentas y convierte al Estado en instrumento de partido.

14.1 Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

La existencia de un organismo demoscópico dependiente del poder político es, en sí misma, una anomalía desde una perspectiva liberal exigente. Medir la opinión pública no es una función neutral cuando quien mide es el propio Gobierno. En España, el CIS ha dejado de ser un centro de análisis sociológico para convertirse en un instrumento de influencia política, capaz de moldear expectativas, fijar marcos narrativos y actuar como mecanismo de propaganda estadística con apariencia técnica. El problema no es únicamente la deriva reciente, sino el diseño mismo: un organismo dependiente del Ejecutivo, dirigido por un cargo político y con capacidad para producir e interpretar encuestas electorales.

Cuando el Estado entra en la demoscopia política, se rompe un principio básico de la democracia liberal: el poder no debe medir ni anticipar estratégicamente la voluntad política de los ciudadanos para su propio beneficio. El CIS no solo informa, sino que influye; no solo observa, sino que interviene en la conversación pública. El resultado es corrosivo: pérdida de confianza en los datos, degradación del debate y sustitución del análisis por la sospecha permanente. Un instrumento concebido para conocer a la sociedad acaba siendo percibido como una extensión del gabinete de comunicación del Gobierno.

Desde una perspectiva comparada, el modelo español es una excepción poco defendible. En democracias avanzadas como Reino Unido o Alemania, el Estado no produce encuestas electorales ni estudios de intención de voto. La demoscopia política pertenece a la sociedad civil: empresas privadas, universidades, medios y centros de investigación compiten entre sí, con metodologías diversas y sin

monopolio estatal del relato. El papel del Estado se limita, en el mejor de los casos, a garantizar estándares técnicos y transparencia, no a fabricar opinión bajo el sello de lo público.

La solución coherente no pasa por intentar “despolitizar” el CIS mediante nuevos equilibrios parlamentarios o consejos supuestamente independientes. Mientras exista un organismo demoscópico estatal con capacidad para producir encuestas políticas, el incentivo a la captura seguirá intacto. Por ello, la reforma debe ser clara y estructural: eliminar el CIS como órgano de demoscopia política y transferir sus funciones estrictamente técnicas al INE.

Concretamente, el CIS debería dejar de existir como entidad autónoma y sus divisiones de investigación social general —hábitos, condiciones de vida, valores, estructura social— integrarse en el Instituto Nacional de Estadística, bajo un estatuto puramente técnico y administrativo. Quedaría expresamente prohibida la realización y publicación de encuestas de intención de voto, valoración de líderes o escenarios electorales por parte del Estado. La opinión política no es un objeto de medición estatal legítimo.

El INE asumiría únicamente aquellas funciones compatibles con su naturaleza: estudios sociales estructurales, encuestas de carácter general y producción de microdatos anonimizados, con metodologías públicas, replicables y sometidas a estándares estadísticos internacionales. Toda interpretación política, titulares o lecturas estratégicas quedarían fuera de su mandato. La estadística pública volvería a estar limitada al único papel que puede serle exigible: la mera agregación de datos para la correspondiente descripción de la realidad y la mejora del proceso informativo que acompaña la toma de decisiones, dejando atrás el intento de realizar una intervención directa en la opinión pública a través de un ente dependiente del Ejecutivo.

Esta reforma tendría un efecto inmediato y saludable. Eliminaría una fuente permanente de sospecha, cerraría un atajo de poder blando y devolvería la demoscopia política a su espacio natural: la sociedad civil y el mercado de ideas. En una democracia liberal madura, el Estado no necesita saber a quién votan —o podrían votar— los ciudadanos para gobernar. Le basta con respetar las reglas, rendir cuentas y someterse periódicamente al veredicto de las urnas.

14.2 Radio Televisión Española (RTVE)

La radiotelevisión pública es, por su propia naturaleza, uno de los espacios más sensibles a la captura política. En nuestro caso, dicha posibilidad tiene su origen directo, además, en la propia redacción del artículo 20.3 de la CE, que es un auténtico caballo de troya en la materia: *La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.*

La radio y la televisión públicas no solo informan: estructuran la conversación pública, fijan marcos narrativos y condicionan la formación de la opinión. Por eso, allí donde el Estado mantiene un aparato audiovisual amplio, el incentivo a utilizarlo como instrumento de poder es permanente. En España, RTVE ha sido históricamente un campo de batalla partidista, con cambios de rumbo editoriales al ritmo de las mayorías políticas, nombramientos por cuota y una percepción creciente de que el medio público funciona como una prolongación del gabinete de comunicación del Gobierno de turno.

El problema no es exclusivamente de personas ni de líneas editoriales concretas. Es estructural. Cuanto mayor es el perímetro mediático del Estado, mayor es su capacidad de influir, directa o indirectamente, en el mercado de ideas. Un diseño que concentra múltiples canales de televisión y radio bajo control público multiplica el poder discrecional del Ejecutivo, incluso aunque formalmente se proclame la independencia. En ese contexto, las declaraciones de pluralidad resultan irrelevantes si no van acompañadas de una reducción real del poder.

Desde una perspectiva liberal exigente, la solución no pasa por intentar “despolitizar” todo RTVE mediante equilibrios internos siempre inestables, sino por reducir drásticamente el alcance del Estado como actor audiovisual.

La primera medida debe ser clara: privatizar todos los canales de televisión y radio de RTVE – y hacer lo propio con las frecuencias autonómicas y municipales.

Cabe plantear una vía intermedia, más moderada pero, también, menos efectiva, en la medida en que se contempla el mantenimiento de TVE-1 y Radio Nacional de España (RNE) en manos del sector público. Bajo este paradigma de privatización parcial, el resto de señales — temáticas, secundarias o de entretenimiento, autonómicas, municipales...— deberían salir al mercado mediante procesos de

licitación competitivos, abiertos y transparentes, orientados a aumentar la competencia privada en el sector audiovisual.

Esta privatización del grueso de frecuencias públicas existentes en la actualidad no solo reduciría el poder mediático del Estado, sino que reforzaría el pluralismo real, al sustituir un monopolio público fácilmente politizable por una diversidad de operadores privados sometidos a reglas de mercado.

Si se optase por la privatización de todos los medios, incluidos La 1 y RNE, no sería preciso hablar de la financiación de dichos vehículos. Sin embargo, en caso de optar por la vía moderada, la segunda reforma que se debería activar afectaría a la financiación de dichos entes. Y es que, en caso de mantenerse en manos del Estado, La 1 y RNE no deberían financiarse vía presupuestos generales, ni depender de transferencias discrecionales del Gobierno. Su financiación debería provenir exclusivamente de los contribuyentes que, de forma voluntaria, marquen una casilla específica en su declaración del IRPF para apoyar el servicio público audiovisual.

Este mecanismo introduce un principio liberal esencial: consentimiento explícito y disciplina presupuestaria. La 1 y RNE tendrían que equilibrar sus presupuestos con los recursos efectivamente aportados por los ciudadanos, ajustando su tamaño, su programación y sus costes a la confianza real que generan. Un medio público que no logra respaldo ciudadano suficiente debe reducir su ambición, no reclamar más fondos.

La tercera cuestión —la más delicada— es cómo objetivar el contenido de La 1 y RNE para evitar su deriva propagandística sin caer en controles editoriales directos, que serían igualmente problemáticos. Aquí, la clave no es dictar líneas informativas, sino limitar el mandato y cambiar los incentivos.

El contenido de La 1 y RNE debería quedar estrictamente acotado por ley a funciones de servicio público objetivables: información institucional básica, cobertura de emergencias, debates electorales reglados, programación cultural y educativa, archivo audiovisual, retransmisión de actos oficiales relevantes y espacios informativos con criterios estrictos de neutralidad. Quedaría excluida cualquier programación de opinión editorial, tertulias políticas valorativas o formatos diseñados para influir en la agenda partidista. Menos opinión y menos interpretación implican menos margen para la propaganda.

Además, la objetividad no debe garantizarse por “pluralismo interno”, concepto fácilmente manipulable, sino por reglas procedimentales verificables. Por

ejemplo: tiempos de palabra medidos y publicados, criterios automáticos de cobertura en campañas electorales, separación estricta entre información y comentario, etc. En este sentido, las instrucciones de la Junta Electoral Central y los planes de medios para la cobertura electoral sirven como ejemplo del tipo de pautas que se podrían codificar. El control no se ejercería sobre el contenido concreto, sino sobre el cumplimiento de reglas formales, auditables externamente y revisables judicialmente.

Finalmente, la gobernanza debe ser coherente con este perímetro reducido. La 1 y RNE no necesitan grandes consejos politizados, sino una dirección profesional de perfil técnico, con mandatos largos y no renovables, sin posibilidad de instrucciones gubernamentales y con responsabilidad limitada al cumplimiento del mandato legal. Cuanto más estrecho sea el objeto del servicio, menor será la tentación de capturarlo.

La idea central es simple y deliberadamente incómoda: menos medios públicos, menos propaganda posible. Reducir el tamaño de RTVE, someter su financiación al consentimiento ciudadano y limitar su contenido a funciones objetivables no debilita la democracia; la protege. Un Estado que informa lo imprescindible y deja el resto al mercado es un Estado con menos poder para manipular. Y en una democracia liberal madura, esa reducción del poder no es una amenaza, sino una garantía.

14.3 Publicidad institucional

El uso masivo de propaganda y publicidad institucional se ha consolidado como una de las herramientas más eficaces —y menos controladas— para ampliar el poder discrecional del Ejecutivo. Bajo la apariencia de campañas informativas, los gobiernos han desarrollado un sistema de comunicación permanente financiado con recursos públicos, capaz de fijar marcos narrativos, reforzar la imagen del poder y condicionar el ecosistema mediático. A diferencia de otras formas de intervención, este mecanismo opera sin alterar formalmente las reglas del juego: no legisla, no sanciona y no prohíbe, pero influye de manera sostenida en la percepción pública.

El problema no reside en la existencia de campañas informativas puntuales, necesarias en ámbitos como la salud pública, la seguridad o las emergencias. El problema surge cuando la publicidad institucional deja de ser excepcional y se convierte en un canal estructural de comunicación política del Gobierno, indistinguible del marketing partidista salvo por su financiación. En ese punto, el

presupuesto público deja de servir al ciudadano para convertirse en una palanca de poder blando: permite amplificar mensajes convenientes, silenciar prioridades incómodas y recompensar afinidades mediáticas mediante la asignación discrecional de recursos.

Esta práctica tiene efectos sistémicos profundamente distorsionadores. En primer lugar, altera la competencia en el mercado de ideas, favoreciendo a los actores mediáticos mejor alineados con el poder y penalizando a los críticos o independientes. En segundo lugar, introduce incentivos perversos en el periodismo, al vincular ingresos publicitarios a decisiones políticas. Y, en tercer lugar, diluye la frontera entre información de servicio y propaganda, erosionando la confianza ciudadana en los mensajes institucionales incluso cuando son legítimos.

Desde una perspectiva liberal, este fenómeno es especialmente problemático porque permite al Estado competir en el mercado de la persuasión utilizando recursos coactivos: dinero recaudado vía impuestos. La asimetría es evidente. El Gobierno no solo regula y gasta, sino que además se promociona, alterando el equilibrio básico entre poder y sociedad. Un Estado que comunica sin límites tiende a justificar su propia expansión.

La corrección de esta deriva exige abandonar soluciones cosméticas y adoptar un enfoque estructural que reduzca drásticamente el margen de discrecionalidad. El primer paso debe ser redefinir legalmente el concepto de publicidad institucional, limitándolo de forma estricta a supuestos tasados: emergencias, servicios esenciales, obligaciones legales de información y campañas de interés general claramente definidas. Cualquier contenido de autopromoción, valoración política o comunicación estratégica debe quedar expresamente prohibido.

En segundo lugar, debe establecerse un límite cuantitativo anual al gasto en publicidad institucional, fijado por ley y desvinculado de la voluntad del Ejecutivo de turno. Ese límite debería ser reducido y estable, evitando picos de gasto oportunistas en momentos políticamente sensibles. La comunicación institucional no puede crecer al ritmo de la conveniencia política.

En tercer lugar, toda asignación de publicidad institucional debe someterse a criterios objetivos, transparentes y verificables, con prohibición expresa de decisiones discrecionales. Esto implica la creación de un registro público único, accesible en tiempo real, que detalle campañas, importes, medios adjudicatarios,

criterios de reparto y métricas de alcance. La opacidad no es un fallo técnico: es un incentivo al abuso.

Un cuarto elemento esencial es la prohibición reforzada en periodos electorales. Durante las campañas, la publicidad institucional debería quedar prácticamente suspendida, salvo en supuestos de emergencia acreditada. Esta medida es clave para evitar que el Gobierno utilice recursos públicos para influir indirectamente en la contienda política.

Además, la supervisión no puede quedar en manos del propio Ejecutivo. Debe crearse un órgano de control independiente, de naturaleza técnica y no política, encargado de auditar ex ante y ex post las campañas institucionales, con capacidad sancionadora y obligación de publicar informes periódicos. El control a posteriori, sin consecuencias, no disuade el abuso.

Finalmente, desde una perspectiva liberal más coherente, debe asumirse una premisa incómoda pero necesaria: el Estado no necesita comunicar permanentemente. Cuanto más estrecho sea el perímetro de la comunicación institucional, menor será la tentación de usarla como herramienta de poder. Informar lo imprescindible y callar el resto no debilita la democracia; la protege.

La publicidad institucional debe volver a ser lo que nunca debió dejar de ser: un instrumento excepcional al servicio del ciudadano, no una infraestructura de propaganda al servicio del Gobierno. Mientras esto no se corrija, el Ejecutivo seguirá disponiendo de un atajo silencioso para reforzar su poder sin pasar por el Parlamento ni someterse al escrutinio público efectivo.

14.4 Sociedad Española de Participaciones Industriales (SEPI)

La actividad inversora de la SEPI constituye uno de los focos más claros de discrecionalidad económica del Estado y, al mismo tiempo, uno de los menos debatidos desde el punto de vista institucional. Un holding público con capacidad para tomar participaciones en empresas cotizadas, sentarse en consejos de administración, influir en decisiones estratégicas y movilizar recursos en sectores sensibles concentra un poder considerable. Ese poder puede justificarse, de forma muy excepcional, en escenarios concretos de seguridad nacional o riesgo sistémico. Pero cuando se ejerce de manera ordinaria, sin límites estrictos ni horizonte de salida, se transforma en un instrumento de intervención económica que responde más a prioridades políticas que a criterios de eficiencia, competencia o interés general.

La magnitud del problema no es solo conceptual, sino también cuantificable. A finales de 2025, la cartera de participaciones cotizadas de la SEPI —incluyendo, entre otras, Airbus, Indra, Telefónica, Redeia, Enagás, IAG y Ebro Foods— tenía un valor de mercado agregado del orden de los 14.000 millones de euros., de acuerdo con las cifras de capitalización que ofrece la Bolsa (Instituto BME). Es decir, una desinversión ordenada y transparente de esas participaciones habría permitido ingresar una cifra muy relevante con la que reducir la deuda pública. Dar este paso sería vital a la hora de eliminar un importante foco de influencia política sobre empresas que operan en mercados competitivos. Mantener las participaciones que hoy ostenta la sociedad no es neutral: implica renunciar a recursos a costa de conservar una palanca de poder político en la esfera empresarial.

Más allá de las empresas cotizadas, el perímetro de la SEPI se extiende a un entramado amplio de sociedades no cotizadas, muchas de ellas heredadas de un modelo de Estado empresario que ya no responde a una lógica económica ni institucional defendible. En ausencia de un mandato claro de desinversión, estas empresas públicas se convierten en espacios de opacidad, captura política y arbitrariedad, además de introducir distorsiones competitivas difíciles de justificar en una economía de mercado avanzada.

Desde una perspectiva liberal coherente, la reforma no puede limitarse a mejorar la gobernanza interna o a introducir controles adicionales. El problema no es solo cómo se gestiona la SEPI, sino el hecho mismo de que exista como holding inversor permanente. La solución debe ser estructural y orientada a reducir poder, no a administrarlo mejor.

La primera medida debe ser la venta íntegra de todas las participaciones de la SEPI en empresas cotizadas, mediante un calendario público de desinversiones ejecutado a través de subastas y colocaciones competitivas, diseñadas para maximizar el valor para el contribuyente y minimizar impactos de mercado. El Estado no tiene una ventaja comparativa como accionista en empresas que operan en mercados abiertos; su presencia solo introduce ruido político y conflictos de interés.

La segunda medida, de más largo alcance, pasa por plantear un plan de transformación del sector pública volcado en privatizar todo el aparato de empresas públicas no cotizadas a lo largo de un periodo de ocho años, dictando el cierre de todas aquellas que sean superfluas o prescindibles. Establecido el análisis político y económico que determine el futuro de cada ente, se establecería

una hoja de ruta clara de privatización, liquidación o, en casos excepcionalísimos y tasados, justificación expresa de mantenimiento por razones muy estrictas y limitadas.

Para garantizar la credibilidad del proceso, sería necesaria una ley específica de desinversión y privatización que cierre definitivamente la puerta a la discrecionalidad. Dicha ley debería prohibir nuevas tomas de participación por parte de la SEPI, salvo en supuestos extraordinarios definidos de forma restrictiva; exigir inventarios completos y públicos de activos; imponer procedimientos de venta abiertos y transparentes; y establecer un mandato claro de extinción del holding como actor inversor una vez culminado el proceso. La SEPI, en su caso, debería transformarse temporalmente en una agencia liquidatoria, con horizonte/mandato de cierre.

Reducir el perímetro empresarial del Estado no es una obsesión ideológica, sino una exigencia institucional. Cuanto mayor es la presencia del Estado como accionista, mayor es su capacidad de interferir, premiar afinidades y construir redes de dependencia. Desinvertir no solo libera recursos: desmantela una de las formas más sofisticadas de poder discrecional. En una democracia liberal madura, el Estado debe regular y arbitrar, no competir, invertir y gobernar empresas. Cuanto antes se asuma esta premisa, más sólida será la arquitectura institucional y más resistente frente a la captura política.

Anexo. El catálogo de la corrupción y la opacidad “sanchista”

Más de 20 tramas nacionales y 5.432 millones de euros en el punto de mira

El informe del Instituto Juan de Mariana *Blindaje democrático* explica por qué las instituciones españolas se han vuelto vulnerables a la captura política. Nombramientos partidistas, ausencia de pesos y contrapesos que aseguren la separación de poderes, opacidad en los procesos de licitación y contratación, degradación de los organismos de control... Asimismo, el volumen propone distintas reformas orientadas a garantizar una mayor calidad institucional.

Como acompañamiento, el presente anexo arroja más luz sobre los múltiples escándalos que han plagado el periodo de gobierno de Pedro Sánchez y cuyo efecto ha sido un manifesto socavamiento del imperio de la ley en nuestro país. La investigación que se recoge a continuación parte de un catálogo de más de 2.300 informaciones periodísticas publicadas durante la última década por los medios de comunicación de nuestro país. Estas informaciones han sido contrastadas y clasificadas por tramas. El resultado es un catálogo que desglosa las distintas sagas de corrupción, irregularidad y opacidad que han afectado a la democracia española en los últimos años y que están vinculadas al Gobierno de Pedro Sánchez o a su formación política, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Metodología

Partiendo de la muestra periodística analizada (más de 2.300 informaciones), se ha empleado *software* de tratamiento de datos para clasificar la larguísima lista de publicaciones en base a las tramas descritas. Un mismo caso (por ejemplo, toda la corrupción que afecta al ex ministro y ex secretario de organización socialista, José Luis Ábalos) puede generar cientos de titulares a lo largo de los años: detención, imputación, información recogida en el sumario de la causa, proceso

judicial, sentencia... Asimismo, las cifras y montos económicos asociados a un mismo caso pueden variar, dependiendo de lo avanzada que esté la investigación, de modo que cada caso se debe analizar de forma separada, reuniendo todas las publicaciones que aluden al mismo y recogiendo las cifras económicas más representativas y fiables en vez de asumir sin más una suma de este tipo menciones.

Cada trama se clasifica además según su grado de verificación. Se distingue escándalos confirmados (en base a una sentencia firme, un dato emitido por un organismo de control como el Tribunal de Cuentas o la Agencia Tributaria o un “rescate” con dinero público ya tramitado y concedido) de lo que está en Investigación (una imputación o un informe de la UCO o la Fiscalía en curso, sin sentencia todavía) y de lo que constituye una alegación sustanciada en hechos debidamente respaldados (la declaración de un investigado, una denuncia periodística que da pie a una investigación, etc.). Esta distinción importa: no es lo mismo un hecho ya sentenciado que una acusación que un juez todavía está valorando.

Por último, el catálogo separa el ámbito nacional (Gobierno central, organización nacional del PSOE, reguladores y empresas públicas estatales...) del autonómico y local (dejando en la medida de lo posible al margen los casos que puedan afectar a gobiernos regionales, diputaciones o ayuntamientos, pero que no tengan ramificaciones en el plano estatal). Mezclar estas dimensiones diluiría la atribución política de los casos y tramas estudiados.

Un panorama desolador

El catálogo identifica 22 tramas de ámbito nacional. De ellas, 12 llevan asociada una cifra económica directamente atribuible a corrupción, mientras que las 10 tramas restantes son casos de opacidad, es decir, episodios de captura institucional o mala *praxis* gestora, como por ejemplo el caso que resultó en la inhabilitación del Fiscal General del Estado.

Las 12 trama para las que contamos con un nivel de verificación confirmado o en que la investigación sigue en marcha acarrearán una factura de 5.432 millones de euros, como vemos en la siguiente tabla.

TRAMAS NACIONALES CON CIFRA ECONÓMICA, POR NIVEL DE VERIFICACIÓN

Nivel de verificación	Qué significa	Suma (M€)
Confirmado	Sentencia firme, Tribunal de Cuentas, AEAT, rescate oficial	2.166
Investigación	Imputación o informe de la UCO/Fiscalía en curso, sin sentencia	3.266
TOTAL	Suma de corrupción confirmada + en investigación	5.432

La lista de sagas es larga y dolorosa, lo que confirma un patrón manifiesto de corrupción, irregularidades y opacidad en el Gobierno de Sánchez y en su partido político. Así, podemos citar los siguientes expedientes:

01 Caso Koldo-Ábalos — 700 M€ en obra pública bajo sospecha.

El origen de la crisis institucional que atraviesa el PSOE. José Luis Ábalos, ministro de Transportes hasta 2021, y su asesor Koldo García están procesados por el cobro de comisiones en la compra de mascarillas durante la pandemia y por el amaño de contratos de obra pública. El caso destapó, a través de las escuchas y los dispositivos incautados por la Guardia Civil, buena parte del resto de tramas de este catálogo: fue el punto de entrada a Aldama, a Cerdán y, más tarde, a Zapatero.

02 Caso Santos Cerdán / Servinabar — 537 M€ en adjudicaciones con comisión.

Santos Cerdán, número tres del PSOE hasta su dimisión en junio de 2025, está señalado por la UCO como beneficiario de comisiones del 10% sobre obra pública adjudicada a Servinabar, empresa participada por su socio Antxon Alonso. El caso estalló con la publicación de audios en los que Koldo García detalla el reparto de esas comisiones, y ha llevado a la imputación de la propia gerente del PSOE.

03 Caso Zapatero / Plus Ultra — 750 M€, según la valoración de la UCO.

En mayo de 2026 la Audiencia Nacional imputó al expresidente José Luis Rodríguez Zapatero por su papel en el rescate público de la aerolínea Plus Ultra, la primera vez en democracia que se imputa a un expresidente del Gobierno. La investigación —a través de un presunto testaferro, sociedades pantalla y pagos por más de 4 millones de euros a Zapatero y sus hijas— se ha extendido a la financiación del PSOE con petróleo venezolano. La cifra de 750M€ recogida aquí es la valoración que la propia UCO hace del perjuicio conjunto en los rescates gestionados por la SEPI, de los que Plus Ultra es la pieza central.

04 Caso Forestalia — 500 M€ en un “pelotazo” eólico.

Un exalto cargo del Ministerio de Teresa Ribera está detenido por presuntamente amañar autorizaciones ambientales en favor de Forestalia, que habría obtenido así el mayor parque eólico de España para revenderlo después con una plusvalía estimada en 500 millones de euros.

05 Rescates de la SEPI: Air Europa y Duro Felguera — alrededor de 616 M€.

Más allá del caso Zapatero, el rescate público de Air Europa (un crédito ICO de 141M€ más una inyección SEPI de 475M€) se investiga de forma independiente por presuntas irregularidades en su tramitación, entre ellas la posible ocultación de una deuda de la aerolínea con Hacienda que debía impedir el acceso a la ayuda.

06 Fraude de fondos europeos — 465 M€ bajo investigación de la Fiscalía Europea.

La Fiscalía Europea investiga en España un fraude de 465M€ con fondos del Plan de Recuperación.

07 Fraude de IVA en hidrocarburos — en torno a 300 M€.

La Agencia Tributaria desmanteló una macrotrama de fraude de IVA en la venta de gasolina, con conexiones a la red de Víctor de Aldama y, según su testimonio, a la posible financiación irregular del PSOE.

08 Enchufismo familiar de altos cargos y contrataciones a empresas de familiares — cerca de 148 M€.

Suma de contratos y ayudas públicas concedidas a empresas de familiares directos de varios ministros y delegados del Gobierno —entre ellos Sara Aagesen, Pilar Alegría, José Manuel Albares y Pilar Bernabé—, detectadas de forma independiente por distintos medios.

09 Caso Leire Díez y las «cloacas» del PSOE — una factura de 133 M€.

Una exmilitante socialista sin cargo formal ofrecía, según la investigación, favores judiciales y ataques contra jueces y policías incómodos para el entorno de Sánchez, a cambio de contratos públicos por 133M€ para empresas de su círculo. Fue detenida en diciembre de 2025. Según la XXX operadora habría llegado a reclutar a un clan de narcotraficantes a los que ofreció un trato ventajoso por parte del Ejecutivo a cambio de “eliminar” a la jueza Biedma, responsable de investigar el caso de corrupción por el que fue condenado el hermano del presidente, David Sánchez.

10 Caso Correos — descontrol y 1.250 M€ en pérdidas contables.

La empresa pública acumuló pérdidas por valor de 1.250M€ entre 2018 y 2023 mientras directivos allegados al presidente cobraban comisiones y la compañía adjudicaba contratos a empresas vinculadas a la trama Koldo.

11 Caso CNIO — 25 M€ desviados de la lucha contra el cáncer.

Un alto cargo del Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas denunció el desvío de 25M€ en contratos públicos. La justicia ha confirmado además que el denunciante fue represaliado tras trasladar el aviso al gobierno de estas malas prácticas.

12 Caso Begoña Gómez — 8 M€ en el contrato con Barrabés.

La esposa del presidente está procesada por malversación y apropiación indebida en relación con la cátedra que dirigió en la Universidad Complutense, sin ser licenciada, y con contratos públicos —el más citado, de 8M€— adjudicados a empresarios como Juan Carlos Barrabés, a quien ella misma avaló con cartas de recomendación.

Diez tramas más se han catalogado sin cifra económica, porque su gravedad no reside en un desvío de fondos cuantificable sino en la opacidad, la captura institucional o la gestión indebida de una crisis:

- **Caso del hermano del presidente (David Sánchez):** condenado por prevaricación y tráfico de influencias por un puesto creado a su medida en la Diputación de Badajoz.
- **Caso del fiscal general Álvaro García Ortiz:** condenado a dos años de inhabilitación por revelación de secretos.
- **Trama de visados en consulados españoles (Argel, Nador, Tánger, Orán):** funcionarios imputados por tráfico de visados.
- **«Ley de nietos» y fraude en el censo electoral:** nacionalizaciones masivas que podrían haber decidido hasta 23 escaños.
- **Escándalos internos de la Guardia Civil:** imputación de su directora general y del número dos (DAO) por presiones contra la UCO.
- **Accidente ferroviario de Adamuz:** calificado por la jueza como presunto delito de homicidio por falta de mantenimiento.
- **Gestión de la DANA de Valencia:** ausencia de asunción del mando de la catástrofe pese a estar prevista por ley.
- **Invasión migratoria de Ceuta:** gestión y ocultación de avisos previos del CNI.

- **Dimisiones en el Banco de España:** economista y analista jefe, tras informes considerados incómodos para el Gobierno.
- **Vertiente institucional del caso Begoña Gómez:** procesamiento por delitos que no llevan cifra propia distinta de la ya recogida en el contrato Barrabés.

Hay, asimismo, alrededor de 5.000 millones de euros ligados a «contratos opacos» del Gobierno que no se han contabilizado en el monto asociado a los casos más graves de corrupción. Esta cifra recoge el coste de un importante volumen de licitaciones adjudicadas sin concurrencia pública durante la legislatura, un claro indicador de falta de transparencia administrativa.

La dimensión autonómica y local

Junto a las 22 tramas nacionales, el catálogo recoge al menos 16 tramas de ámbito autonómico o municipal, deliberadamente mantenidas fuera del total nacional, pero de relevancia para el análisis que nos ocupa:

TRAMAS DE ÁMBITO AUTONÓMICO Y LOCAL

Trama	Ámbito
Caso ERE de Andalucía (histórico)	Autonómico — Andalucía
Caso Faffe (formación y empleo)	Autonómico — Andalucía
Caso Isofotón	Autonómico — Andalucía
Sanidad andaluza bajo mandato de Montero	Autonómico — Andalucía
Caso Cofrutex / Aznalcóllar	Autonómico — Andalucía
Agujero en las cuentas de la Junta de Extremadura	Autonómico — Extremadura
Fraude en prestaciones sociales bajo ERC	Autonómico — Cataluña
Contratos de Servinabar (Cerdán) en Navarra	Autonómico — Navarra
Caso Forestalia, vertiente autonómica	Autonómico — Aragón
Caso Mónica Oltra (abusos a menores tutelados)	Autonómico — C. Valenciana
Caso del hermano de Ximo Puig	Autonómico — C. Valenciana
Caso 'Tito Berni' / Mediador	Local — Sevilla
Pelotazo urbanístico (vicepresidente del Congreso, Pineda)	Local — Sevilla
Caso ITV Móstoles (Noelia Posse)	Local — Móstoles
Oposiciones amañadas del Ayuntamiento de Parla	Local — Parla
Contratos a familiares de concejales	Local — Alcalá de Henares

Una cosa es predicar...

En la moción de censura que presentó en mayo de 2018 para reemplazar al gobierno de Mariano Rajoy, Pedro Sánchez defendió que tal procedimiento era necesario “por higiene democrática” y describió la corrupción “como un agente disolvente que socava la confianza y debilita los poderes del Estado”. Asimismo, afirmó que “no hay mayor inestabilidad que la que nace de la corrupción” y afirmó que la “regeneración democrática” sería el eje de actuación de un eventual Gobierno socialista como el que efectivamente quedó conformado una vez salió adelante la moción.

Con anterioridad, Sánchez hizo muchos otros pronunciamientos en este sentido. En 2015 llegó a espetar a Mariano Rajoy en pleno debate electoral que el presidente “tiene que ser una persona decente – y usted no lo es”. Asimismo, en 2016 declaró que “no habrá regeneración democrática si el PP no pasa a la oposición”, mientras que un año después sostuvo que la democracia española estaba “encadenada a la corrupción del PP”.

Al hacer este tipo de pronunciamientos, el entonces líder de la oposición aludía esencialmente al Caso Gürtel, que efectivamente fue un lamentable episodio de corrupción vinculado al PP. Las distintas investigaciones encontraron numerosos ejemplos de licitaciones manipuladas y estimaron que los cabecillas de la trama habían obtenido más de 30 millones de euros en concepto de comisiones irregulares.

Cabe recordar que el PSOE cargaba por aquel entonces con la sombra del Caso ERE. Pues bien, el 19 de noviembre de 2019, la Audiencia de Sevilla declaró ilegal el sistema con el que el Gobierno socialista de la Junta de Andalucía repartió de forma arbitraria hasta 680 millones de euros, y el Supremo confirmó la sentencia el 26 de julio de 2022. ¿Qué ocurrió después? En julio de 2024, el Tribunal Constitucional, por siete votos contra cuatro, anuló la condena por malversación de José Antonio Griñán y recortó la de Manuel Chaves, en una inverosímil sentencia. Este pronunciamiento se explica directamente por la politización de un órgano que está presidido por Cándido Conde-Pumpido, fiscal general del Estado en los Gobiernos de Rodríguez Zapatero, y que fue renovado con el nombramiento de dos magistrados propuestos por el Gobierno de Sánchez, entre ellos su exministro de Justicia, Juan Carlos Campo.

Así, los años recientes dibujan la adopción por parte de Sánchez de un estándar ético muy distinto del que se exigió a Rajoy. De hecho, tras la imputación de José

Luis Rodríguez Zapatero por el rescate de Plus Ultra, el presidente le brindó “todo su apoyo”. Sucedió algo parecido con José Luis Ábalos o Santos Cerdán, quienes contaron con el respaldo del líder socialista cuando las informaciones periodísticas avanzaban el aluvión de pesquisas judiciales que ha venido después.

La lección no es partidista. Un baremo de responsabilidad política que se exige con severidad al adversario y se relaja con el propio solamente se sostiene si no existen contrapesos capaces de imponerlo. Esa es la tesis de *Blindaje democrático*, donde defendemos que la calidad institucional no puede depender de la voluntad del gobernante de turno, sino de organismos de control, nombramientos y mecanismos de rendición de cuentas que funcionen igual con independencia de quién gobierne. En este sentido, el presente anexo pone de manifiesto cómo el socialismo ha perpetrado un profundo socavamiento del principio de buen gobierno y del ideal de calidad institucional.

El coste económico de la degradación institucional

Medir el coste que acarrea la corrupción y que induce la degradación institucional exige prudencia. Las doce tramas cuantificadas en el catálogo del presente anexo suman 5.432 millones de euros, una cifra ciertamente sonrojante, pero estamos hablando solamente del coste directo conocido de dichos casos, y no del impacto más general que genera la desconfianza hacia un sector público que se percibe cada vez más como opaco e irregular.

Igual que el buen gobierno y el imperio de la ley traen consigo más oportunidades económicas, el lastre de la corrupción y las prácticas opacas se traducen en inversiones que no se materializan, recursos productivos desviados a actividades extractivas, proyectos que no llegan a desarrollarse por falta de seguridad jurídica, etcétera.

Para medir el impacto de la degradación institucional sobre el crecimiento, contamos con una referencia prudente disponible que data de 2018. Hablamos de una investigación de Francisco Alcalá y Fernando Jiménez para la Fundación BBVA y el IVIE titulada “Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España” en la que se estimó cuánto aumentaría nuestra renta per cápita a largo plazo si la calidad institucional española se elevara al nivel que corresponde al grado de desarrollo de la economía de nuestro país. El escenario más conservador que arrojaron las pesquisas de Alcalá y Jiménez apuntaba a un incremento de renta del 10,7 por ciento. Aplicado al PIB de 2025, ese 10,7 por

ciento equivaldría a unos 181.000 millones de euros adicionales de ingresos cada año, a razón de 3.660 euros por habitante.

Los indicadores de percepción apuntan en la misma dirección. En 2025, España obtuvo 55 puntos sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, ocupó el puesto 49 de un total 182 países, muy lejos de las democracias más avanzadas. Nuestro país alcanzó, de hecho, el peor registro de toda la serie histórica del informe. Si agrupamos la renta media de los cinco países con mejor desempeño y la comparamos con la renta media de España y de los cuatro países que figuran justo por delante y por detrás de nuestro país, encontramos un diferencial de casi el 90 por ciento a favor del primer grupo (101.218 \$ en paridad de poder adquisitivo para Dinamarca, Finlandia, Singapur, Nueva Zelanda y Noruega, frente a 53.949 \$ para el grupo de España, donde entran también Chipre, Fiyyi, Italia y Polonia).

La siguiente tabla presenta los resultados alcanzados por España en el pilar del Índice de Derechos de Propiedad dedicado a la estabilidad legal y política. Esta medición toma como referencia los World Governance Indicators (WGI) que compila el Banco Mundial y arroja un resultado francamente decepcionante, puesto que nuestro país figura en la zona baja de la tabla, en el puesto 30 de las 37 economías que conforman la OCDE.

ÍNDICE DE DERECHOS DE PROPIEDAD · ENTORNO LEGAL Y POLÍTICO (OCDE)

	País	Entorno legal y político	Independencia judicial	Imperio de la ley	Estabilidad política	Control de la corrupción
1	Dinamarca	8,7	9,5	8,8	6,8	9,8
2	Finlandia	8,6	9,4	8,9	6,6	9,4
3	Noruega	8,5	9,3	8,7	6,9	9,2
4	Nueva Zelanda	8,5	8,6	8,4	7,8	9,2
5	Suecia	8,3	9,1	8,2	6,7	9,1
6	Suiza	8,3	—	8,5	7,3	9,0
7	Australia	8,1	9,0	8,0	7,0	8,6
8	Irlanda	8,1	9,1	8,3	6,9	8,2
9	Luxemburgo	8,1	7,8	8,5	7,2	8,9
10	Alemania	8,0	9,1	8,1	6,3	8,3
11	Canadá	8,0	9,1	7,9	6,8	8,3
12	Islandia	8,0	—	8,4	7,5	8,1
13	Países Bajos	8,0	8,6	8,3	6,5	8,7
14	Austria	7,7	8,4	8,5	6,6	7,3
15	Japón	7,7	7,7	8,1	7,0	7,8

	País	Entorno legal y político	Independencia judicial	Imperio de la ley	Estabilidad política	Control de la corrupción
16	Reino Unido	7,5	8,2	7,8	6,2	8,0
17	Bélgica	7,4	8,4	7,6	6,0	7,7
18	Chequia	7,2	7,9	7,3	7,1	6,5
19	Lituania	7,2	8,0	7,5	6,6	6,6
20	Corea del Sur	7,0	7,2	7,5	6,4	6,8
21	Francia	7,0	7,4	7,4	5,9	7,4
22	Letonia	6,9	7,6	7,1	6,3	6,4
23	Portugal	6,8	7,1	7,1	6,6	6,4
24	Estados Unidos	6,7	6,5	7,7	5,3	7,2
25	Eslovenia	6,6	5,9	7,1	6,8	6,6
26	Costa Rica	6,5	6,9	5,8	7,1	6,3
27	Chile	6,4	7,1	6,3	5,5	6,9
28	Italia	6,4	7,5	5,8	6,3	6,1
29	Eslovaquia	6,2	6,7	6,2	6,3	5,6
30	España	6,2	6,1	6,6	5,8	6,3
31	Polonia	5,9	5,2	5,9	6,3	6,1
32	Grecia	5,5	5,5	5,4	5,7	5,2
33	Israel	5,2	—	6,6	2,4	6,7
34	Hungría	5,1	3,1	5,9	6,6	5,0
35	Colombia	4,2	4,7	4,1	3,8	4,4
36	México	3,5	3,8	3,4	4,0	3,0
37	Turquía	3,1	1,2	4,0	3,3	4,0

El World Justice Project (WJP), que mide el Estado de derecho a partir de encuestas a más de 215.000 hogares y 4.100 expertos, apunta en la misma dirección. En la métrica referida a los límites institucionales al poder del Gobierno hemos caído al número 27 de la tabla, en la medida en que el control del Parlamento, la independencia judicial, las auditorías realizadas por organismos oficiales y la libertad de prensa se han visto erosionadas bajo Gobierno de Pedro Sánchez. El informe destacó a España como uno de los países en los que más se debilitaron los contrapesos institucionales y las libertades de expresión, asociación y participación cívica a lo largo de 2025, lo que explica la trayectoria descendente de la puntuación obtenida.

La Comisión Europea llega a conclusiones parecidas. Según su Informe sobre el Estado de Derecho 2026, el 92 por ciento de los españoles considera que la corrupción está extendida (frente a un 71 por ciento de media en la UE) y el 53 por

ciento se siente personalmente afectado por ella (en comparación con el promedio comunitario del 30 por ciento). Entre las empresas, el 85 por ciento opina que las malas prácticas se han extendido (frente a un 65 por ciento en la UE) y un 62 por ciento considera que la corrupción es un problema para hacer negocios (muy por encima de la media europea del 37 por ciento). La contratación pública es el punto más delicado: el 40 por ciento de las empresas españolas cree que la corrupción les ha impedido ganar una licitación en los últimos tres años (30 por ciento en la UE) y el 34 por ciento de las licitaciones evaluadas se cerraron con una única oferta. A ello se suma una percepción de impunidad mayor que la europea: solamente el 18 por ciento de las empresas cree que quien soborna a un alto cargo recibe un castigo adecuado, frente al 31 por ciento de los europeos que, en promedio, opinan que estas malas prácticas tienen consecuencias en sus respectivos países. Además, la confianza en los árbitros se ha resentido, puesto que la valoración de independencia del tribunal de recursos contractuales ha caído del 61 al 44 por ciento entre las empresas, que también rebajan su percepción de independencia de la CNMC del 62 al 42 por ciento.

Sobre los autores

Diego Sánchez de la Cruz es director del área de Investigación del IJM. CEO de Foro Regulación Inteligente e investigador asociado del Instituto de Estudios Económicos, está reconocido como uno de los analistas económicos más influyentes de España. Es autor de cuatro libros y colabora de forma frecuente en prensa, radio y televisión.

Santiago Calvo López es profesor en la Universidad de Las Hespérides. Ha sido investigador visitante en el Hunter College de Nueva York y ha impartido docencia en la Universidad de Santiago de Compostela y la Universidad Francisco Marroquín. Es Doctor en Economía y Fellow del IJM.

José María Pernas es Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Ejerce como abogado desde 2007, habiendo completado la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas en ICADE. Ha ocupado distintos cargos en el ámbito de la función pública (por ejemplo, como letrado del Banco de España) y formado parte de despachos y bufetes dedicados a distintas ramas del derecho mercantil, administrativo, etc.



juandemariana.org