

Índice

<i>Presentación.....</i>	11
I. Liberalismo político e instituciones en España	19
Introducción	19
Un liberalismo falseado en la construcción de un estado de factura conservadora	23
La regeneración política que nunca llega....	31
II. Separación de poderes y poder judicial	35
Marco conceptual de la separación de poderes.	35
La débil y desviada aplicación del principio de separación de poderes en España.....	38
Separación de poderes y forma de gobierno parlamentaria: papel del poder judicial.....	39
Sistema de elección del gobierno de los jue- ces: el Consejo General del Poder Judicial	45
Reforma del acceso a la judicatura	52
III. El borrado del parlamento: la quiebra de las formas del poder.....	61
IV. La transformación (imposible) del sector público	81

ÍNDICE

Un país de espaldas a las reformas administrativas	81
¿Algo se mueve?.....	86
Algunos déficits estructurales de las reformas administrativas en España.....	90
¿Es posible reformar la administración pública?	96
V. Partidos e instituciones del control	99
Un estado clientelar con los frenos del poder rotos e instituciones colonizadas por los partidos	99
VI. La corrupción que nunca cesa.....	113
Una corrupción galopante que nunca toca fondo	113
Un país sin solución frente a la corrupción que nos anega	121
VII. Las disfunciones del estado autonómico	123
Preliminar	123
Cuestiones críticas del reparto territorial del poder político	127
Final	138

Presentación



En las primeras décadas del siglo XIX, Larra escribió que España tenía *cuasi instituciones*. Décadas después, Galdós hizo reiteradas alusiones en diferentes *Episodios Nacionales* a la idea de que sin *sólidas instituciones* España nunca saldría adelante. Un diagnóstico premonitorio que se anticipaba en más de cien años a la Agenda 2030, que en su objetivo de desarrollo sostenible 16 partió —como es sabido— de la necesidad de que, para implantarla, los países apostaran por *instituciones sólidas*, es decir, por una *Buena Gobernanza*. A esta idea también se refirió la Comisión Europea, al defender que sin *calidad institucional* los estados miembros no podrían afrontar los retos de futuro que este siglo XXI exige. No cabe insistir en que sin ese

fortalecimiento institucional la legitimación de los poderes democráticos y la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes se desmorona. Algo de eso está sucediendo en nuestros días. Las democracias liberales europeas, y la española (por razones obvias) de forma más aguda, se hallan en una compleja encrucijada. La desconfianza en la política ha hecho mella en las instituciones. Y nadie sabe cómo salir de este círculo vicioso. La política española en los siglos XIX y XX permaneció ajena a las necesidades de mejora institucional, y en el siglo XXI, a pesar de la retórica gubernamental, tampoco se ha sabido dar con la tecla para reformar cabalmente el ya dañado ecosistema institucional.

Con la aprobación de la Constitución de 1978 y el posterior ingreso (1 de enero de 1986) en la Comunidad Económica Europea (luego Unión Europea), llegó a España la esperanza de construir, por fin, unas estables y *sólidas instituciones*. Y no sin dificultades, las instituciones de

la España democrática se fueron edificando y comenzaron su compleja andadura. El sistema institucional, además, se enriqueció y multiplicó con el paso del tiempo. Los primeros pasos de esa construcción institucional fueron razonables. Mas los partidos políticos, inicialmente débiles, volvieron gradualmente a las andadas, orillando en algunos casos el respeto y el sentido institucional que debía marcar su acción de gobierno. Sin apenas percibirlo, se fue imponiendo el control e incluso la ocupación más o menos descarada de esas instituciones. La lógica clientelar resucitaba décadas después una vez fenecido el viejo caciquismo decimonónico, ahora reconvertido en un clientelismo político cada vez más desenfadado. Lo expuso con elegancia el profesor Rafael Bustos, al identificar el mal de la nueva democracia española: “Se puede resumir en la forma defectuosa con que los partidos políticos españoles han desempeñado su papel de intermediación entre los ciudadanos y el

ejercicio del poder”. España, con una larga tradición clientelar y corporativa, no supo evitar en esos primeros años de la renovada democracia que tales patologías se insertaran en su sistema institucional. Así, frente a la ventana de oportunidad de construir *instituciones sólidas*, el resultado obtenido fue muy distante: se edificó una *institucionalidad muy frágil o precaria*. En efecto, fruto de nuestra histórica impotencia a la hora de establecer y reformar sistemas institucionales robustos, construimos “*sobre falsos cimientos*”, por lo que el edificio institucional amenaza ruina, dada la fragilidad de sus materiales. Edificamos una suerte de *Leviatán “necio”*, en palabras de Alain; esto es, en España se ha alumbrado un complejo institucional mastodóntico, carente de solidez, ignorante de su finalidad, cobijo de ambiciones desenfrenadas, muy dependiente de los partidos y de las tempestades políticas que con frecuencia le azotan, y, por tanto, con limitada efectividad.

Fue Emerson quien escribió con acierto que “una institución es la sombra alargada de un hombre”. Por tanto, el éxito o fracaso de las instituciones depende, en última instancia, de lo que Schumpeter definió como el “material humano” que en cada caso exista. Y así no cabe extrañarse de que, si las personas que engrosan ese tejido orgánico están ayunas de sentido institucional, el fracaso del modelo sea inevitable. Lo expresó en términos también muy diáfanos Hugh Heclo, quien en 2010 intuyó las grietas que se estaban abriendo en el edificio institucional estadounidense, que no preludiaban (como así ha sido) nada bueno: “Los fallos institucionales —y la desconfianza que generan— son consecuencia de que una serie de personas no están a la altura de sus responsabilidades”. Ni más ni menos. En España, tal vez por mala suerte o quizá por una notable incompreensión de la trascendencia que las instituciones tienen para el buen funcionamiento de la sociedad, una

parte significativa de las personas que han conducido las riendas de nuestras instituciones no ha estado a la altura de tales responsabilidades. Ha habido notables excepciones, pero el daño a la imagen institucional de reiteradas prácticas depredadoras por parte de algunos políticos y partidos han sido letales para la erosión de la confianza ciudadana en el Estado constitucional democrático. Y la confianza en las instituciones, como escribió Rosanvallon, es un intangible que se pierde muy fácilmente, mientras que cuesta muchísimo tiempo reconstruir.

El sistema institucional español, aunque no nos agrade manifestarlo tan crudamente, adolece, por tanto, de innumerables vicios de construcción y funcionamiento. La mayor parte heredados de un legado patológico del que no hemos sabido desprendernos. El clientelismo político, por ejemplo, tiene el poder letal de una especie de aluminosis, que lastra nuestra construcción institucional.

Los distintos epígrafes que conforman este breve ensayo pretenden ofrecer una visión crítica no solo del (mal) estado de la cuestión sino también persiguen explicar cómo hemos llegado a tal grado de deterioro institucional. Se esbozan tímidamente, asimismo, algunos remedios como contrapunto a un análisis —he de confesar— poco dado al optimismo. Sin una honda cultura institucional, de la que, desgraciadamente, están ayunas buena parte de las personas que ejercen responsabilidades partidistas y públicas en España, es impensable crear una sociedad democrática avanzada. Una seria advertencia de la que nadie parece tomar nota. Aunque sin una ciudadanía exigente tampoco nada se logrará.

Agradezco al profesor Manuel Arias Maldonado la oportunidad que me brindó de volver a analizar estos problemas a través de una amable invitación para participar en un coloquio en el Centro Cultural La Malagueta (octubre

de 2024). De esas reflexiones proceden algunas ideas aquí recogidas. Otras muchas son nuevas. Debo asimismo agradecer a Juan Romero (como coordinador de esta colección) las facilidades mostradas para editar este trabajo, y también a la inestimable ayuda de Fernando Flores para que este librito vea la luz. Agradecimiento que hago extensivo a Salvador Vives y al paciente y espléndido trabajo de Juan Luis Espinosa, ambos de la editorial Tirant lo Blanch.

Donostia-San Sebastián/Ezcaray,
enero de 2026.