

“Falsos Cimientos”:
la fragilidad de las
instituciones en España

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO
Profesor universitario, consultor y ensayista

tirant humanidades
Valencia, 2026

Copyright © 2025

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant Humanidades publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Director de la colección Ágora
JOAN ROMERO GONZÁLEZ

© Rafael Jiménez Asensio

© TIRANT HUMANIDADES
EDITA: TIRANT HUMANIDADES
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFOS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-xxxx-2026
ISBN: 979-13-7038-113-4
MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa:
http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

“Cuando los hombres construyen sobre falsos cimientos, cuanto más construyan, mayor será la ruina”
(Thomas Hobbes, *Leviatán*, Alianza, 1989)

“Toda política democrática debe ser concebida en función de instituciones impersonales. El problema del control de los gobernantes es, en esencia, un problema institucional; en pocas palabras, el problema de idear instituciones capaces de impedir que los malos gobernantes hagan demasiado daño”
(Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, 1992)

“Los fallos institucionales —y la desconfianza que generan— son consecuencia de que una serie de personas no logran estar a la altura de las expectativas que se atribuyen legítimamente a sus puestos de responsabilidad. Cuando las instituciones fallan, quienes fallan en realidad son seres humanos de carne y hueso, y no unas abstracciones mentales”
(Hugh Hecló, *El sentimiento institucional*, Paidós, 2010).

“Todo poder sin control enloquece”
(Alain, *El ciudadano contra los poderes*, Tecnos, 2016)

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 jueces: 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

PRESENTACIÓN

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.

PRESENTACIÓN

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 Hecló, 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 incomprensión 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.

PRESENTACIÓN

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

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

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.

I. Liberalismo político e instituciones en España



INTRODUCCIÓN

El Estado Liberal ha tenido siempre un encaje muy complejo en España. La historia político-constitucional de este país ha sido muy accidentada. Las Constituciones liberales españolas basadas en la soberanía nacional y en la división proclamada de poderes tuvieron una vigencia escasa frente a los modelos de liberalismo doctrinario o incluso ante los períodos de absolutismo monárquico o dictatoriales. En un contexto de constitucionalismo pendular, con claro predominio temporal del liberalismo conservador doctrinario, el país careció del sosiego

necesario para afrontar sus siempre aplazadas reformas institucionales.

Esta tesis la expuse en un libro reciente: *Instituciones rotas. Separación de poderes, clientelismo y partidos en España* (2023), publicado en abierto: <https://rafaeljimenezasensio.com/instituciones-rotas/>. Allí actualicé, con aplicación a España, los presupuestos recogidos en un libro más conceptual: *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones* (Marcial Pons, 2016). En aquel ensayo se parte de que en este país el Estado Liberal fue en buena medida una ficción: hubo instituciones liberales parangonables a las existentes en otros países europeos (monarquía, cortes generales, gobierno y presidente del consejo de ministros, poder judicial o administración de justicia, etc.), pero el funcionamiento efectivo de tal complejo institucional estaba cortocircuitado por el caciquismo político y por una concepción patrimonial y oligárquica del poder. Con esas premisas fácticas, el liberalismo político ape-

nas se asentó en las mentalidades y menos aún en los comportamientos de una clase política que decía creer en tales doctrinas, pero que al fin y a la postre apenas las practicaba. La triada clásica de poderes constitucionales del Estado Liberal (legislativo, ejecutivo y judicial) solo existía, por tanto, sobre el papel. Tanto el poder legislativo como en mayor medida el mal denominado poder judicial (en realidad, administración de justicia) eran mera coreografía: el poder ejecutivo se constituyó como el auténtico poder efectivo, conformado de forma bicéfala por una Corona muy intervencionista en la política gubernamental (a través de la confianza regia y de la disolución discrecional o arbitraria del Parlamento) y un presidente del Gobierno. El monarca constitucional entonces era una institución “muy robusta” (Joaquín Varela). Para el gobernante de turno, disponer del decreto de disolución suponía poder conformar a su antojo mayorías parlamentarias artificiales, pues los procesos electorales estaban totalmente fal-

seados por la connivencia entre caciques, gobernadores civiles y ministerio de Gobernación (con ministros del ramo que fueron auténticos muñidores electorales: Posada Herrera, *el gran elector*, Romero Robledo, *El pollo de Antequera*, Gamazo, etc.). Así fue durante el siglo XIX y parte del XX. Ese fraude tampoco se corrigió con la implantación temporal o definitiva del sufragio universal masculino, de corta vigencia en el sexenio democrático (1869-1873), y que no se estableció definitivamente hasta 1890. Ese sufragio universal, salvo en los grandes núcleos urbanos donde la falsificación electoral fue cada vez más difícil, sirvió de poco, puesto que los votos se seguían comprando. Lo expresó sagazmente Clarín, al afirmar en 1896 que, en verdad, esa reforma no había implantado el sufragio universal sino *la cocina económica; esto es, "del principio un hombre, un voto; pasamos en España al principio de un hombre, un plato"*. Los votos se seguían comprando.

UN LIBERALISMO FALSEADO
EN LA CONSTRUCCIÓN DE
UN ESTADO DE FACTURA
CONSERVADORA

La corrupción del sistema político electoral (tanto durante el período isabelino, 1843-1868, como en el sistema de la Restauración, 1875-1923) fue, por tanto, una constante. El Desastre de 1898 removió conciencias y abrió una falsa etapa regeneradora: España no podía seguir ahogada en sus viejas patologías. Joaquín Costa presentó en 1901 su Informe sobre *Oligarquía y Caciquismo como la forma actual de gobierno en España*, donde advertía que la Constitución material de España siempre había sido durante el siglo XIX la oligarquía y el caciquismo. Cambiar ese estado de cosas no era fácil. Los políticos liberales españoles fracasaron estrepitosamente en ese empeño, pues terminaron conviviendo con el caciquismo (o aceptándolo implícitamente), y todos ellos (o, al menos, la

inmensa mayoría) practicaron los vicios propios del poder del momento: manipulación electoral, concepción patrimonial del poder, uso permanente del favor con sus amigos políticos, recomendaciones, prácticas de corrupción, enriquecimiento personal y familiar, amiguismo, nepotismo, clientelismo político, etc. La *España de los turrónes* se impuso. *Los amigos políticos*, como tituló a su obra el historiador Varela Ortega, eran siempre los receptores casi exclusivos de las prebendas del poder. Así fue en el siglo XIX y así siguió siendo a lo largo del siglo XX.

Lo cierto es que reformar era un verbo que apenas se conjugaba por el poder de turno. En España ni se reformaron Constituciones (donde el adanismo fue la tónica casi permanente en los constantes cambios constitucionales), ni tampoco, salvo excepciones puntuales, proliferaron las reformas legislativas. Hubo, bien es cierto, algunas reformas en los cortos periodos de liberalismo progresista (1820-23; 1836-37;

1854-56 y 1869-73), con un alcance de orden político-liberal (ampliación del sufragio, reconocimiento de derechos y libertades, adaptación del poder judicial, etc.). De modo más excepcional, se hicieron también determinadas reformas en los largos períodos de gobiernos conservadores (organización provincial; instrucción pública; función pública, etc.). El moderantismo conjugó torpemente el verbo reformar, mientras que el liberalismo progresista pretendió quemar etapas reformadoras con una rapidez inusitada.

El Estado Liberal español no se asienta formalmente hasta los años 1837-1840, y se desarrolló principalmente bajo los auspicios de un liberalismo doctrinario, que había triunfado en Francia (pero que este país abandonó por completo tras la Revolución de 1848), mientras que en España con su particular versión de *doctrinamiento castizo* esas ideas tuvieron una impronta temporal mucho más larga, proyectándose durante el período isabelino (1843-1868) y adqui-

riendo su relativo apogeo en el sistema político de la Restauración (1875-1923). Así, durante esos dos períodos, las bases doctrinales del sistema constitucional e institucional en España se asentaron sobre la concepción de la soberanía compartida (Rey/Cortes) y a través del sufragio censitario (hasta 1890, con la excepción del sexenio). Conviene no perder de vista que la compleja e intermitente construcción institucional de España durante los siglos XIX y el XX, hasta 1978, se vio marcada por unos 75 años de períodos de absolutismo monárquico o de dictaduras, más de 75 años de constituciones basadas en el liberalismo doctrinario, y poco menos de 30 años de intermitente y precaria vigencia de las constituciones de impronta liberal progresista.

El liberalismo progresista, en efecto, solo estuvo en el poder cortos e intermitentes períodos de tiempo y accedió a él, por lo común, mediante pronunciamientos. Esa tendencia se corrigió en 1876 mediante la falsa alternancia política

del *turno pacífico* en los también denominados *tiempos bobos* de la restauración (Galdós). Con esa agitada vida político-constitucional durante los siglos XIX y XX, pretender construir un firme Estado Liberal democrático se convirtió fácilmente en un pío deseo. El historiador Luis Castells en un lúcido artículo (“El liberalismo en la historia constitucional española, ¿una planta exótica?”) analizó las limitaciones de ese frustrado ensayo. La implantación del Estado Liberal se intentó; pero sus logros fueron modestos.

Cualquier reforma institucional de mínima envergadura que se auspiciara en España durante el siglo XIX y principios del XX tropezaba con los *obstáculos tradicionales* (Corona, Iglesia, corrupción electoral). Tales trabas se fueron diluyendo con la entrada en el nuevo siglo XX, pero algunos de ellos (Iglesia) revivió con fuerza durante las dictaduras primorriverista y franquista, ambas con fuerte acento nacional-ca-

tólico. Aquella sentencia de Azaña al calor del debate religioso en el proceso constituyente de 1931 de que “España ha dejado de ser católica” pecó de ingenuo optimismo. El intervencionismo de la Corona también se mantuvo contra viento y marea, abrazando su existencia a la de la propia institución. Las *crisis orientales* y el funesto papel entonces del rey Alfonso XIII, estudiado por Moreno Luzón en su imprescindible obra *El rey patriota*, empeoraron las cosas. España se configuraba como una monarquía constitucional, pero estaba muy lejos aún de ser una monarquía parlamentaria. La corrupción electoral, ya en retroceso, duró hasta la Segunda República, en la que algunas huellas de caciquismo se mantuvieron aún presentes, incluso en las elecciones de febrero del 1936 (Martínez Barrio). Este régimen político republicano pretendió cambiar de forma acelerada en pocos años un país conformado con mimbres monárquico-conservadores durante casi siglo y medio.

Y no lo pudo lograr, ni tampoco le dejaron. En plena guerra, se ensayó incluso una revolución social como lucha contra el fascismo, un proceso que acabó debilitando la legitimidad de las instituciones republicanas. Un tardío y desengañado Azaña, el de *La velada en Benicarló* (1937), dejó constancia de ello.

La larga noche del franquismo fue un paréntesis de casi 40 años, que dio lugar a un país hundido y en retroceso, como patología sangrante frente una Europa democrática tras 1945. Mientras Europa vivía la era de los *treinta gloriosos años* (1945-1973), España seguía estancada en sus viejos demonios. El fanatismo y la intolerancia religiosa e ideológica que provenían —como estudió Juan Valera— de los siglos XV y XVI, tenían raíces profundas. Había que evitar volver a cometer los errores cainitas de antaño. Las elecciones democráticas en España no llegaron hasta la transición política y la Constitución de 1978. Este texto constitucional, hoy en

día tan denostado o simplemente preterido (que no tiene quien realmente lo defienda), y con todas sus limitaciones que se quieran, ofreció una ventana de oportunidad después de mucho tiempo de regresión y parálisis: abrió la posibilidad de impulsar definitivamente un liberalismo democrático sobre una base de convivencia y respeto mutuo, intentando cerrar (para algunos en falso) las viejas heridas entre dos partes irreconciliables del país. Era el último tren para modernizar España antes de iniciar el siglo XXI en el que ahora estamos inmersos. Y la modernización llegó, pero no tanto a su sector público ni a sus instituciones, que siguieron hipotecadas no ya por los *obstáculos tradicionales* sino por *obstáculos intangibles*. Dicho de otro modo, por un pesado legado de conductas y comportamientos patológicos de la política y de los políticos españoles, cuya fuente última se hallaba en ese Estado Liberal de mentiras que se pretendió construir.

LA REGENERACIÓN POLÍTICA QUE NUNCA LLEGA

Los impulsos de *regeneración* como corriente de renovación institucional, social y económica llegaron a España muy tarde y sin apenas fuerza. Fue tras el Desastre de 1898. En tal fecha, ante un contexto que había dejado en *shock* al país, se lanzó la idea de *regeneración*; pero a la vez (al perro flaco todo son pulgas) se abrió un largo proceso de descomposición política y de desgarramiento interno (regionalismo, nacionalismo y separatismo) que, ciento treinta años después, aún no se ha cerrado. Ese *regeneracionismo finisecular* se diluyó sin materializarse apenas en nada.

El régimen político de la Restauración, con unas instituciones degradadas, unos políticos impotentes, ineficientes y alejados de la ciudadanía, se fue autodestruyendo a sí mismo, hasta abrir de par en par las puertas a una dictadura. Nadie salió en defensa del régimen caído. Así murió, sin pena ni gloria, el período de mayor

estabilidad constitucional hasta 1978 de la España Liberal (1875-1923). El *regeneracionismo* tuvo, por tanto, un saldo negativo. Las soluciones posteriores de la revolución “desde arriba” de Maura y la utilización torticera de la figura de Costa con su drástica solución del “cirujano de hierro” por parte de Primo de Rivera, terminaron por arruinar las soluciones regeneradoras mauristas que se quedaron prácticamente en nada (reforma local poco ambiciosa; limpieza electoral muy limitada; reforma puntual de la función pública). Las élites políticas gobernantes, junto con la burguesía industrial, fueron incapaces en el último tramo de la Restauración —en un contexto de agitación social creciente— de reformar prácticamente nada: mantener el *statu quo* fue su objetivo, aunque remozado con reformas aparentes. Cuando irrumpió la Segunda República de forma casi silente (1931) y por la derrota de los partidos dinásticos tras las elecciones municipales de 12 de abril, pron-

to la polarización política y social se impuso y solo consiguió llevar a cabo (bienio 1931-33) reformas puntuales (agraria, ejército, educación, congregaciones religiosas), pero que, por la escasa duración de las legislaturas y las recurrentes crisis políticas, carecieron de continuidad y algunas de ellas fueron altamente contestadas por los adversarios políticos. Una fractura política se fue abriendo en la sociedad española hasta el golpe militar contra la República y la guerra civil subsiguiente. Las dos Españas, siempre latentes, estallaron en una lucha fratricida propia de un país demasiado habituado a dirimir sus diferencias políticas a través de largos enfrentamientos civiles y militares.

Tras el franquismo (1939-1976), y su terca demonización del Estado Liberal y de la descentralización político-administrativa, por medio de ese sucedáneo esperpéntico de la *democracia orgánica* (cuya autoría intelectual se debe, según ha escrito Fuentes Codera, a Sánchez Mazas, un

intelectual profundamente antiliberal y con ribetes fascistas que dio forma al ideario de la Falange), la llegada del régimen democrático de 1978 comportó —sin que apenas casi nadie lo advirtiera— el retorno silente de la España clientelar. Tal regreso se produjo a través de unos actores que se convirtieron entonces en protagonistas estelares de la nueva etapa democrática española: los partidos políticos. Unos partidos preñados de una cultura política llena de patologías heredadas, que se fueron haciendo cada vez más omnipresentes en la escena público-institucional, convirtiéndose en los *nuevos señores del poder*. Ese partidismo enfermizo, muy tributario de la España clientelar y cainita, terminó castrando al propio sistema democrático que le había dado vida, rompiendo sus frenos de control del poder y apropiándose de sus instituciones. La pretendida *regeneración institucional*, que aparecía y desaparecía como el Guadiana, quedó para siempre aplazada. Así, una y otra vez. Hasta hoy.