

INSTITUCIONES ROTAS

SEPARACIÓN DE PODERES,
CLIENTELISMO
Y PARTIDOS EN ESPAÑA

Rafael Jiménez Asensio



Instituciones rotas
SEPARACIÓN DE PODERES,
CLIENTELISMO
Y PARTIDOS EN ESPAÑA

PDF DE PROMOCIÓN

PDF DE PROMOCIÓN

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Instituciones rotas
SEPARACIÓN DE PODERES,
CLIENTELISMO
Y PARTIDOS EN ESPAÑA



© Rafael Jiménez Asensio

Estudio Sector Público SLPU
estudiosectorpublico@gmail.com

Distribución: Elkar (liburuak.banaketa@elkar.eus)

Imagen de portada: Fernando Escorza Muñoz

ISBN: 978-84-09-55530-7

Depósito Legal: D-00992-2023

Impreso en España por COMETA, S.A.
Ctra. Castellón, km 3,4
50013 ZARAGOZA

Cualquier acto de explotación (reproducción, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, etc.) de la totalidad o parte de las páginas de esta Obra, precisará de la oportuna autorización, que será concedida por CEDRO mediante licencia dentro de los límites establecidos en ella.

*A Aníbal Vázquez, alcalde de Mieres, in memoriam.
Un ejemplo de dedicación, cercanía
y pleno compromiso con los vecinos.
Magnífico político y excelente persona.*

PDF DE PROMOCIÓN

PDF DE PROMOCIÓN

“Tomar partido ha sustituido a la obligación de pensar”.

(Simone Weil)

“Las buenas instituciones realizan y mantienen las mejores ideas que un individuo, sea quien fuere, solo puede poner en obra de modo pasajero”.

(Madame de Stäel)

“¡Es que todas esas instituciones que de analizar acabamos son papel pintado, con paisajes del sistema parlamentario, y el caciquismo, la verdadera pared maestra a cal y canto, bárbara fábrica de nuestro habitáculo gubernamental!”.

(Macías Picavea)

PDF DE PROMOCIÓN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN: Enfoque del presente ensayo	11
I. Separar los poderes para frenar sus abusos	19
1. ¿División o equilibrio?.....	19
2. La mutación del principio de separación de poderes	24
3. España: dando la espalda a Montesquieu.....	29
II. Caciquismo, clientelismo y corporativismo	35
1. ¿Qué es el clientelismo político?	35
2. Clientelismo político y el fracaso del Estado Liberal en España	39
3. El “Cirujano de hierro” o la búsqueda del atajo auto- ritario.....	54
4. El corporativismo echa raíces	58
III. Partidos e Instituciones: su proyección en España	73
1. El parto de la criatura.....	73
2. Despertando el apetito de un poder creciente	75
3. Los dueños del Estado	83
3.1. Partidos y selección de cargos públicos	83
3.2. Partidos y alta Administración	92
3.4. Partidos adosados al Estado y deterioro institu- cional	102
IV. España, ¿un Estado clientelar de partidos?	113
EPÍLOGO: Instituciones rotas <i>versus</i> Instituciones sólidas	121
BIBLIOGRAFÍA	131

PDF DE PROMOCIÓN

“Muerta la *notabilidad*, acceden las medianías”.

Mariano José de Larra,
“*Cuasi* pesadilla política”

INTRODUCCIÓN: **Enfoque del presente ensayo**

Este libro trata de poner de relieve, en primer lugar, la mala comprensión que en este país se ha tenido tradicionalmente del principio de separación de poderes como nervio de un Estado Liberal, que apenas se terminó conformando en España antes de 1978, y que en los últimos años corre el riesgo de desmoronarse en sus débiles cimientos. A esa debilidad de la arquitectura constitucional e institucional se le añade, en efecto, el arraigo cada vez más intenso que en nuestro país tuvo del clientelismo político, como heredero de las prácticas propias del caciquismo decimonónico, que se agudiza conforme los partidos dejan de ser agrupaciones de notables para transformarse gradualmente en organizaciones de masas; y acabar siendo, hoy en día, partidos de cargos públicos. Esa tendencia clientelar se entrevera con una fuerte irrupción de un corporativismo, que encontrará refugio en las dos dictaduras, y llegará hasta nuestros días. La tensión clientelismo/corporativismo sigue marcando hasta cierto punto la vida política y administrativa de España.

Nadie duda de la trascendencia de los partidos en el funcionamiento actual de las democracias occidentales, pero empiezan a mostrarse sombras evidentes de degeneración de su tradicional papel. Este proceso es particularmente alarmante en España, puesto que las prácticas clientelares han arraigado con fuerza hasta echar raíces profundas, alcanzando en buena medida a la totalidad de las instituciones políticas (no solo las representativas y gubernamentales, que son su espacio natural de despliegue) sino adentrándose en los altos cargos judiciales (y fiscales), en la alta Administración y en las instituciones de control.

Este ensayo ofrece elementos para comprender cabalmente el proceso de ocupación partidista de las instituciones en España. Este maltrato político hacia las instituciones en nuestro país deriva de una falta de cultura institucional, de una mala construcción del Estado Liberal sin articular pesos y contrapesos del poder; pero asimismo de ese mal secular que es la concepción patrimonial de lo público que la política y los partidos han tenido siempre en este país.

Lo que está detrás de esa pésima comprensión de la división de poderes o del sistema de pesos y contrapesos, así como del clientelismo más voraz y hasta cierto punto endémico, por no hablar de la preeminencia de unos partidos políticos que se mueven en clave endogámica y que comienzan a ser más el problema que la solución, es un enorme deterioro institucional que se viene produciendo en nuestro país desde hace años, pero que parece acrecentarse conforme el tiempo pasa, pudiéndose afirmar que nos encontramos en uno de los peores momentos de ese ya largo proceso de deterioro.

Las instituciones nunca han sido apreciadas en España. Múltiples hechos de nuestro curso histórico así lo avalan.

Desde el poder político y desde los propios partidos, las instituciones están siendo cada vez con mayor intensidad objeto de conquista y control, de apropiación partidista grosera. La (mala) política lo infecta todo. Para la ciudadanía, tales actitudes hacen crecer la desconfianza. La confianza es un intangible; muy difícil de construir, muy fácil de perder. Y, como es obvio, algo serio ocurre, como ha sido perfectamente descrito por los sociólogos Lamo de Espinosa y Díez Nicolás: la desafección ciudadana hacia los políticos y la política adquiere cotas enormes en estos momentos. La seriedad del problema enunciado es, por tanto, más que evidente, y se manifiesta también en el creciente descrédito de los políticos, que arrastra asimismo el fracaso de la propia política, frecuentada en estos momentos por una amplia nómina de personas que no han hecho otra cosa en la vida (o quienes la hicieron, ya lo han olvidado) que *vivir de la política* en sus cómodas poltronas públicas giratorias habilitadas al efecto. Así, por ejemplo, los cuatro líderes políticos de las principales formaciones nacionales llevan décadas viviendo de la política; lo mismo puede decirse de casi todos los líderes territoriales. Toda esa amplia nómina de “políticos profesionales” está enchufada al presupuesto que, como dijo mi venerado Galdós, se convierte, así, en “la forma numérica del restaurante nacional” (según expuso gráficamente el autor canario en su novela *La desheredada*).

Tal como reconociera Emerson, “una institución es la sombra alargada de un hombre”. Si la persona carece en el ejercicio de sus funciones de sentido institucional y obedece en sus actuaciones cotidianas a patrones clientelares o es mera correa de transmisión del partido que le aupó a tales cargos, la erosión de la confianza será inmediata e irreparable. La ciudadanía lo percibe, lo visualiza y se indigna, aunque pronto lo olvide; pues son tantos los desmanes que trabajo cuesta

retener lo que se hizo y quién lo hizo. La memoria es frágil, y el periodismo de investigación prácticamente inexistente. Tan solo artículos de corte académico, que prácticamente nadie lee, se hacen eco de la cada día más acusada degradación institucional. En España la idea fuerza de instituciones sólidas (ODS 16), como premisa del desarrollo sostenible y de la propia Agenda 2030, ha sido tomada por los partidos políticos como una suerte de broma o, todo lo más, como un elemento decorativo de sus propios discursos.

Además, a la mediocridad pasmosa de nuestros liderazgos políticos se une ahora la escasa (en algunos casos nula) sensibilidad institucional de nuestros gobernantes. El poco aprecio, cuando no desprecio, por las instituciones es un mal endémico y dice muy poco de este país y de sus políticos y gobernantes. Hugh Hecló ya advirtió que “los fallos institucionales –y la desconfianza que generan– son consecuencia de que las personas no logran estar a la altura de las expectativas que se atribuyen legítimamente a sus puestos de responsabilidad». Así concluía: «Cuando fallan las instituciones, quienes fallan en realidad son seres humanos de carne y hueso, y no unas abstracciones mentales»¹. Si los cargos institucionales son marionetas (como de hecho muchas veces lo son) de los partidos que les propusieron, habrá que convenir que el mal tiene difícil remedio, por no concluir más tajantemente que no tiene ninguno.

En realidad, el deterioro y degradación institucional que vive España se remonta en el tiempo. Es obvio que ese profundo desgarró institucional procede de una concepción del clientelismo más añejo reconvertido ahora en un poder omnímodo de los partidos políticos en España, que han cerrado

¹H. Hecló. H. (2010): *Pensar institucionalmente*, Paidós.

el círculo histórico del caciquismo, el amiguismo, el favoritismo y el nepotismo a través de la consagración fáctica de lo que se puede calificar, así se hace en este libro, como un *Estado clientelar de partidos* cada día más asfixiante y menos efectivo. La vieja fórmula de procedencia alemana del “Estado de partidos”, que se acuña en el período de Entreguerras, se adorna en España con una pesada y densa presencia del clientelismo político, que ha ido creciendo –en vez de disminuir– conforme la Constitución de 1978 ha ido adquiriendo más edad.

Es imposible entender de otro modo esa lógica perversa de ocupación desenfadada e intensiva de la alta Administración (sea estatal, autonómica o local) por la política de turno, fuente de prebendas sin fin en forma de cargos, empleos, contratos, subvenciones o ayudas a sus potenciales clientes políticos y amigos del poder, empresas también «amigas», consultorías o despachos profesionales afines o, en fin, a los siempre ansiados votantes potenciales a quienes se pretende estimular su opción del sufragio con generosas partidas de gasto público en la mano. Después de un proceso electoral, cada nuevo gobierno (y eso se ha vivido con énfasis devastador en varias comunidades autónomas y gobiernos locales recientemente) comienza a escribir la página de sus políticas públicas en una hoja en blanco, con nueva nómina de cargos directivos, que –con excepciones contadas– son *amateurs osados de la dirección pública* y que muy poco o nada saben de lo que han de gestionar. No hay continuidad institucional, y menos aún visión estratégica. La política actual está ayuna de tales mimbres.

Lo mismo ocurre, también con dramáticas consecuencias, cuando de cubrir las instituciones de control del poder se trata, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, con la gravedad que en este último caso comporta que

quienes deben controlar el poder son situados en posiciones institucionales para ser amables con el gobierno de turno o puntales de la oposición política correspondiente. Pierre Rosanvallon expuso en su día (2010: 135) que quienes eran designados para formar parte de órganos de control del poder tenían que manifestar en sus actuaciones un *deber de ingratitud* hacia quienes les han designado, pues la esencia de su función radica en ello: en ser imparciales, además de parecerlo. Sin embargo, en España se nombran miembros de esas instituciones de control del poder y autoridades independientes o reguladoras a personas que en el ejercicio de sus funciones acreditarán una y mil veces un *deber de gratitud* a quienes les han designado, incluso en no pocas ocasiones ya se designa sin rubor alguno a militantes de partidos políticos o ex altos cargos institucionales. Y así nunca pueden funcionar los frenos del poder ni los contrapesos necesarios en un Estado Constitucional, lo que conduce derechamente a su negación y a su ruina.

El proceso de profunda politización que han sufrido las instituciones de control del poder en España, ha sido especialmente acentuado a partir de las dos últimas décadas y más creciente con el paso de los años. Los partidos actualmente ya solo buscan fieles peones que sean complacientes con el poder o con la oposición, según los casos; y la búsqueda de este tipo de perfiles lleva a que los beneficiados por tales nombramientos tengan una especie de *aura mediocritas* de la que se pavonean frotándose los ojos al darse cuenta de lo *alto* que han llegado en el ejercicio de responsabilidades públicas, que necesariamente impacta en sus desempeños institucionales respectivos; cargos por los que cobrarán un estipendio bastante superior, en buena parte de los casos, al del presidente del Gobierno. Poltronas de oro y muy ansiadas, no se olvide este dato. En

una significativa parte, al menos en los últimos años, los designados son personas que por sus marcados perfiles políticos derivados de sus propias trayectorias o por su cualificación profesional o académica no son precisamente los más idóneos para ocupar tales cargos institucionales, pues a su condición resultan ajenas en muchos casos las notas de imparcialidad y profesionalidad que deben ser dominantes en esos cargos institucionales. Sin duda esto no era así antaño; al menos en las primeras décadas de vigencia del sistema constitucional de 1978, pues quienes cubrían esos cargos institucionales eran, por lo común, personas de prestigio académico o profesional en sus respectivos ámbitos. Y este declive manifiesto en tales perfiles, muestra, sin duda, la baja calidad de nuestro sistema institucional actual. Lo cierto es que “la democracia (no la nuestra precisamente) descansa en el desarrollo de instituciones reflexivas e imparciales” (Pierre Rosanvallon 2010). Y esto aquí se ha quebrado, y tiene mala solución enderezarlo, pues pasa inevitablemente por los propios partidos, hoy en día *los dueños del Estado*.

En efecto, difícilmente podrán llegar a ser imparciales en el ejercicio de un cargo público de control quienes en su vida profesional, institucional o política anterior no lo han sido nunca. Y según señaló también el magistral ensayista francés, «si la imparcialidad es una cualidad y no un estatus (...) se debe construir y validar permanentemente (y) la legitimidad por la imparcialidad debe ser incesantemente conquistada». Convendría no olvidar esas premisas conceptuales y, al menos, no designar para tales cargos institucionales a políticos, ex altos cargos, militantes de partidos o a quienes ya han desempeñado otros cargos de elección o designación política en las administraciones públicas o en otras instituciones. Esta regla, hoy en día, es casi la excepción.

Este libro, como se decía al principio, se publica con el objetivo de llevar a cabo un análisis crítico de los fundamentos históricos y conceptuales del problema, y con la finalidad de que tales comportamientos políticos clientelares y de captura institucional vayan remitiendo hasta el punto de desaparecer de nuestra vida pública. Probablemente sea una ensoñación o un deseo que quien esto escribe nunca lo vea plasmado. Pero al menos las próximas generaciones de este país merecen unas instituciones públicas mucho más íntegras, efectivas, profesionales e imparciales de las que ahora tenemos, y que jueguen su papel constitucional a pleno rendimiento. No necesitamos instituciones de cartón piedra, como lo han sido las españolas a lo largo de la historia, que no son más que una mera caricatura de lo que la democracia genuina, expresión acuñada por Kelsen, merece. En fin, cabe intentarlo, al menos.

EPÍLOGO:

Instituciones rotas *versus* Instituciones sólidas

Tres miradas sobre la crisis institucional en España y sus posibles remedios

La preocupación por el mal estado de las instituciones en España ha sido objeto recientemente de varias miradas, europea una de ellas y nacionales las dos restantes. Conviene detenerse sucintamente en tales análisis para ver cuáles son sus diagnósticos y posibles soluciones.

La Comisión Europea difundió a primeros de julio su *Cuarto informe anual de 2023 sobre el Estado de Derecho en los países de la Unión*. El informe específico sobre España es ciertamente crítico. Ese informe tiene un enfoque limitado, pues su foco de atención, aunque no exclusivo, se centra principalmente en el estado del Poder Judicial, si bien trata tangencialmente otras instituciones (Tribunal Constitucional y Tribunal de Cuentas; también hace alusión al Sistema de integridad de la AGE).

El foco de mayor preocupación se sitúa en la insostenible situación del Consejo General del Poder Judicial, que ya ha superado los diez años de mandato, y en prórroga desde 2018. Una vez más, la Comisión urge a la inmediata renovación del CGPJ y a la modificación del procedimiento de designación de los doce vocales jueces y magistrados, exigiendo su homologación con el existente en otros países

de la Unión, pues tales miembros son elegidos con participación directa de los propios jueces; sistema al que los partidos de izquierdas se oponen por completo, pues –a su juicio– restaría la presencia de jueces de sensibilidad progresista en el Consejo. Y ello implicaría un Tribunal Supremo con magistrados de orientación conservadora. Este contexto, explicado en pocas líneas, despierta la desconfianza de la izquierda y anima el cambio (esta vez con el viento a favor de la Unión Europea) por parte de la derecha. Empate infinito, que solo puede superarse con fórmulas imaginativas de carácter híbrido, como luego se trata puntualmente en este ensayo.

También el Informe censura que no se hayan adoptado medidas normativas para evitar en España ese fácil y espurio tránsito desde la judicatura a la política y de esta a la judicatura, puertas giratorias que rompen en mil pedazos la imagen de imparcialidad del Poder Judicial. En fin, el informe de la Comisión no entra en el problema mollar, mostrando una cierta ingenuidad de la propia UE; pues prescinde del fondo del problema: el reparto político descarado que llevan a cabo las distintas fuerzas (incluso también las minoritarias y las nacionalistas e independentistas) en todas las instituciones en las que puedan morder poder, lo que da una idea del primitivo modo de entender la política en España, que encuentra raíces profundas en ese proceso histórico que se analiza en este ensayo. Mientras este sea el sistema realmente efectivo, la degradación institucional no solo no se corregirá, sino que se irá incrementando. El informe asimismo afea, una vez más, la dependencia evidente del Gobierno de turno de la Fiscalía General del Estado, exigiendo un descuadre temporal entre el mandato político y el mandato del Fiscal General. Nada se ha hecho al respecto ni nada se hará, pues para algunos máximos gobernantes su

pésima cultura institucional, muestra sin duda de un evidente desprecio por estos temas, les conduce derechamente a afirmar que la Fiscalía depende del Gobierno. De ahí a que indirectamente lo sean también los jueces va un tenue paso.

Hace algunos meses, un grupo de prestigiosos catedráticos “eméritos” de la Universidad española de diferentes disciplinas dio luz a un libro colectivo titulado *España. Democracia menguante*, en el que repasan de forma integral el mal estado de las instituciones en España, con el foco puesto principalmente en el momento actual y, quizás, sin percibir que los males –como antes se indicaban– vienen de muy lejos. No son de ahora, tal como se podrán comprobar en las páginas siguientes de este ensayo. Evidentemente, cabe compartir muchas de sus preocupaciones y algunas de sus propuestas; pero también, como es lógico, disentir de otras. Cabe compartir, por ejemplo, el abuso desmesurado de la figura del Decreto-ley a la hora de legislar, el uso torticero de la iniciativa legislativa parlamentaria a través de proposiciones de ley, como medio de sortear los preceptivos informes cuando quien elabora el proyecto es el Gobierno o, en fin, el institucionalizado y lamentable reparto por cuotas entre los partidos en la designación de los órganos constitucionales y de control del poder, por no citar el uso torticero de sus competencias por los Gobiernos en funciones en lo que afecta a política exterior.

Más discutibles son, sin embargo, algunas ideas allí recogidas, como calificar al actual sistema de partidos como “partidos de electores”, cuando en realidad son “partidos de cargos públicos”, adosados siempre al Estado (Mair, 2015; Ignazi, 2021). Tampoco parece muy adecuado rasgarse las vestiduras por la quiebra del principio de separación de poderes, muy poco o nada vigente materialmente en España ni ahora ni antes, ni siquiera tras la Constitución de 1978, cuya

adulteración ha sido una constante, agravada (es cierto) en las últimas legislaturas. Sobre el CGPJ, “órgano constitucional sobre el que se proyectan las más tortuosas ambiciones partidarias”, se acierta en el diagnóstico de que la democracia española tolera, incluso fomenta desde tiempos pretéritos, el paso de la política a la justicia y viceversa, tránsito que ha sido denunciado también (exigiendo reformas que nunca llegan) por el *Informe del Estado de Derecho 2023* de la Comisión Europea, tal como se ha expuesto; pero la opción corporativa en la elección de los jueces está lejos de ser una solución políticamente consensuada en la política española (donde los acuerdos transversales no dejan de ser un sueño inalcanzable en este país). El libro, en cualquier caso, tiene bastante de batalla ideológica centrada tal vez en un contexto demasiado inmediato, en el que es difícil actuar con cánones de objetividad, lo que se revela claramente en esta conclusión a uno de sus capítulos: “Es difícil hacer más destrozos en poco tiempo”. Se trata, por tanto, de un proyecto editorial tal vez demasiado pegado, pues, a la contingencia política, lo cual puede ser de interés puntual, pero la evolución de las instituciones hay que analizarlas con más perspectiva.

También recientemente, al hilo de la campaña electoral de las elecciones legislativas de 23 de julio, la *Fundación Hay Derecho* presentó un *Manifiesto por la Mejora Institucional*, que representa una llamada al futuro Gobierno (pero también a la oposición) para que se tomen en serio la imprescindible renovación de las instituciones públicas, tanto del Legislativo, como del Ejecutivo y del Judicial, así como de las instituciones y autoridades de control del poder (hoy en día, según se viene insistiendo, colonizadas por la implacable lógica partidista que literalmente las ha arruinado en su esencia). La iniciativa es, sin duda, necesaria e interesan-

te, y prueba de ello es que la han firmado numerosas personas procedentes de buena parte del arco ideológico, universitarios y profesionales de prestigio. La llamada de atención es necesaria, las propuestas en su mayor parte sensatas, y el enfoque de despolitización de las instituciones acertado (comprendiendo dentro de ellas a las Administraciones Públicas en su zona medio-alta, invadida hoy por criterios clientelares partidistas). Tal vez, no obstante, por su papel central en la arquitectura constitucional e institucional se debería haber prestado más atención al Tribunal Constitucional, una institución clave, tradicionalmente acuñada como institución *contramayoritaria*, pero que, en nuestro caso, hay momentos políticos en que teniendo en cuenta la cada vez más intensa politización de sus nombramientos y su inserción en una lógica diabólica de traslado a su interior de la polarización política, hay no pocas ocasiones en las que la institución se muestra con un carácter *plegado a las mayorías de turno*, según proceda. Lo serio es que el Tribunal Constitucional está ahora ahogado por una lógica sectaria cada vez más acusada, lo que es muy grave puesto que, si los órganos de control juegan también en el campo minado de las mayorías/minorías, solo sirven para legitimar o deslegitimar la propia política y a sus dueños del poder y no para proteger la Constitución¹. Esa tendencia además se ve agravada por dos datos; por un lado, a través de los politizados y sesgados nombramientos de los últimos años, marcados por una tipología de magistrados que oscilan entre la fidelidad cerrada al partido que les propuso y unos

¹ Un buen análisis, por ejemplo, centrado en esa institución, es el de Germán Fernández Farreres (2016): “Sobre la reforma del Tribunal Constitucional y la designación de los magistrados constitucionales”, en José María Baño León (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, CEPC, pp. 1035-1065.

perfiles profesionales, con escasas excepciones, de los más mediocres de la ya larga vida del órgano constitucional; por tanto, con miembros del poder judicial o de académicos, en ambos casos, salvo excepciones muy puntuales, de escaso fuste o, al menos, no los más prestigiados.

También tal vez en ese importante Manifiesto hubiese merecido la pena dedicar una atención individualizada del Tribunal de Cuentas (institución desconocida por la ciudadanía y colonizada también por los partidos), como al Defensor del Pueblo (pervertida ya en una institución que solo sirve para recolocar políticos quemados que sean autocomplacientes con el poder de turno o el que venga después) o de una Agencia Española de Protección de Datos que ha sido protagonista de uno de los mayores escándalos de renovación frustrada de una autoridad independiente, ante lo cual nadie se ha dado por enterado; salvo, una vez más, la citada Fundación Hay Derecho que fue un actor importante en la causa judicial que terminó tumbando semejante chupaza institucional hecha de consuno por los dos partidos mayoritarios estatales.

Unas instituciones rotas, más que sólidas

Por tanto, el desnudo reparto de cuotas entre los diferentes partidos se ha generalizado en todas las instituciones constitucionales, estatutarias o de control, también, sin duda, en el Tribunal Constitucional. Este órgano constitucional ha visto, además, cómo proliferaban en su seno los nombramientos judiciales y descendían los de otros colectivos profesionales del ámbito jurídico, como los académicos (es sorprendente la ausencia desde el fallecimiento del profesor Luis Ortega, de profesores universitarios del campo del Derecho Administrativo, disciplina con innumerables

académicos de reconocido prestigio), altos funcionarios o abogados. Esas ausencias se pretenden cubrir con magistrados de lo contencioso-administrativo, pero no es lo mismo, pues la designación de esos magistrados para el Tribunal Constitucional se efectúa siempre entre las dos asociaciones judiciales que proveen cargos institucionales de todo tipo: la Asociación Profesional de la Magistratura y Jueces para la Democracia, la primera mayoritaria y la segunda minoritaria (hoy en día la que más asientos tiene en el actual TC). El resto de asociaciones judiciales y la mitad de los jueces y magistrados no afiliados no entran en ningún reparto de cromos ni en el Tribunal Constitucional ni en el Consejo General del Poder Judicial. Solo quienes son co-reas de transmisión de los dueños del Estado (los partidos) podrán entrar en el reparto de sinecuras.

Esta línea de perversión constitucional (que rompe y adultera de raíz el sistema de pesos y contrapesos propio de un Estado democrático de Derecho) ha terminado *normalizando* encuadrar a los cargos públicos de tales instituciones con el calificativo de “conservadores” o “progresistas”, lo que inevitablemente conduce a utilizar torticera-mente ese espacio institucional de control del poder como un ámbito más de combate político (desnaturalizando su función) y, en fin, como una suerte de prolongación y traslado de la política de bloques populistas herméticos, sin figura alguna, hacia tales instituciones, que las contamina y pervierte en su sentido institucional hasta hacerlas irreconocibles. Esta es “la cultura” institucional empobrecida que tiene actualmente España. Y de ella se alimentan todos los partidos políticos, tanto los estatales como los nacionalistas, que en esto no hay distinguos; pues todos actúan igual, con el mismo desparpajo y la misma falta de escrúpulos.

En fin, renovar y reformar constitucionalmente esas instituciones exige por lo común mayorías reforzadas (3/5 o 2/3, según los casos), salvo en aspectos puntuales (nombramientos de algunas instituciones menores o de regulación legal) en los que se requiere mayoría absoluta o simple. Ante la manifiesta imposibilidad de alcanzar tales porcentajes dado el sistema político de bloques cerrados, aislados e incommunicados, las posibilidades de evolución del sistema institucional nunca irán a mejor, sino que empeorarán cualitativamente con el paso del tiempo, como así lo estamos comprobando cada día que pasa. En efecto, el profundo proceso por el que atraviesa España de degradación política está dando paso a marchas forzadas a una situación de esclerosis institucional generalizada, prácticamente sin retorno. Al menos, en esa lógica cainita, no se advierten cambios a corto o medio plazo. Y los bloqueos continuos, ante la imposibilidad de cualquier transversalidad que se precie, conducirán a una mayor parálisis y un mayor ensimismamiento de los partidos, sean mayoritarios o minoritarios, que siempre quieren disponer de más influencia y control institucional (cargos públicos) para satisfacer a sus respectivas clientelas y cortocircuitar funcionalmente el rol asignado a tales entidades.

España dispone, así, de *cuasi instituciones*, como diría Larra. Nada más. El resto es mentira piadosa que solo compran los fieles. No nos llamemos a engaño. En una política tan depredadora como es la española hoy en día, la ingenuidad está fuera de lugar.

Lo explicó de forma contundente hace ya muchos años Moses I. Finley; y sus palabras nos ahorran muchos comentarios: “Los políticos profesionales, por lo que a cantidad se refiere, son una minoría desdeñable del cuerpo de ciudadanos. Para ellos la política es un modo de vida, aunque crean

que su función es fomentar el bien de la sociedad en la que actúan, o al menos intenten convencerse a sí mismo de ello; en otras palabras, que la política es una actividad de segunda clase, encaminada a lograr objetivos que, en sí mismos, no son políticos”². Duro, pero cierto. Más aún en España, donde ya comienza a proliferar (si bien no podemos negar que buena parte del tiempo histórico haya estado con nosotros), como ya ocurriera en otros países, “una clase dirigente inútil y de corte cada vez más parasitario” (Rocchini, 1993)³; antesala de un presumible fin de ciclo.

Y, en efecto, entre tales objetivos cabe citar, sin duda, la provisión de cargos públicos para sus respectivas clientelas. Sobre este punto se detiene este ensayo. Valga por ahora con adelantar que un *Estado clientelar de partidos* como el español, con tan hondas raíces, no se cambia solo con leyes, que, paradójicamente y como expusieron Katz y Mair (2022), han de ser además aprobadas por los propios partidos que, por lo común, nada quieren cambiar, sino con una profunda transformación de actitudes políticas y ciudadanas, unas tendencias que, con todos los respetos, no se perciben hoy en día por ninguna parte en la España actual, en la que los partidos están cada vez más fanatizados y encerrados en sí mismos o en sus propios bloques encapsulados, mientras que no pocos ciudadanos han terminado por contaminarse completamente de un aire político tan tóxico y degradado, en el que la deliberación política es un pío deseo y la destrucción o exclusión del contrario se ha convertido en la regla de funcionamiento cotidiano. Construir instituciones sólidas en este mar de tempestades políticas e institucionales se aproxima cada vez más, tal como se decía

² Findley, M. I. (2016): *El nacimiento de la política*, Crítica, 2016.

³ Rocchini, P. (1993): *La neurosis del poder*, Alianza.

al principio a una ingenua ensoñación. Ni más ni menos. Pero hay que combatir activamente porque los sueños se cumplan. No nos queda otra opción si queremos una España mejor y un sólido Estado Constitucional social y democrático de Derecho.

PDF DE PROMOCIÓN

INSTITUCIONES ROTAS

SEPARACIÓN DE PODERES, CLIENTELISMO Y PARTIDOS EN ESPAÑA

En España la ocupación partidista de la alta Administración, del sector público institucional y de las instituciones de control del poder se mueve en unos parámetros desconocidos en las democracias avanzadas de nuestro entorno.

Este ensayo parte de la premisa de que en España el principio de separación de poderes nunca ha formado parte efectiva de la arquitectura político-institucional. Además, el arraigo del caciquismo tuvo su continuidad a través del clientelismo político que, tras el paréntesis de las dos dictaduras, ha llegado hasta nuestros días.

Los actuales partidos de cargos públicos, que viven adosados al Estado y ocupan amplios espacios institucionales, han dado pie a la consolidación de un *Estado clientelar de partidos*. Los partidos se han convertido, así, en dueños del Estado.

Este proceso ha ido agravándose con el paso de los años, también por la polarización política, creando un amplio mapa de *instituciones rotas*, cuando la Agenda 2030 y la Comisión Europea nos emplazan a constituir *instituciones sólidas*.

Este libro aparece cuando España ostenta aún la presidencia semestral de la Unión Europea. Y quizás es oportuno preguntarse por qué no es posible que nuestro país tenga instituciones homogéneas a las de otras democracias liberales europeas.



P.V.P.: 15,60 €
(IVA incluido)

