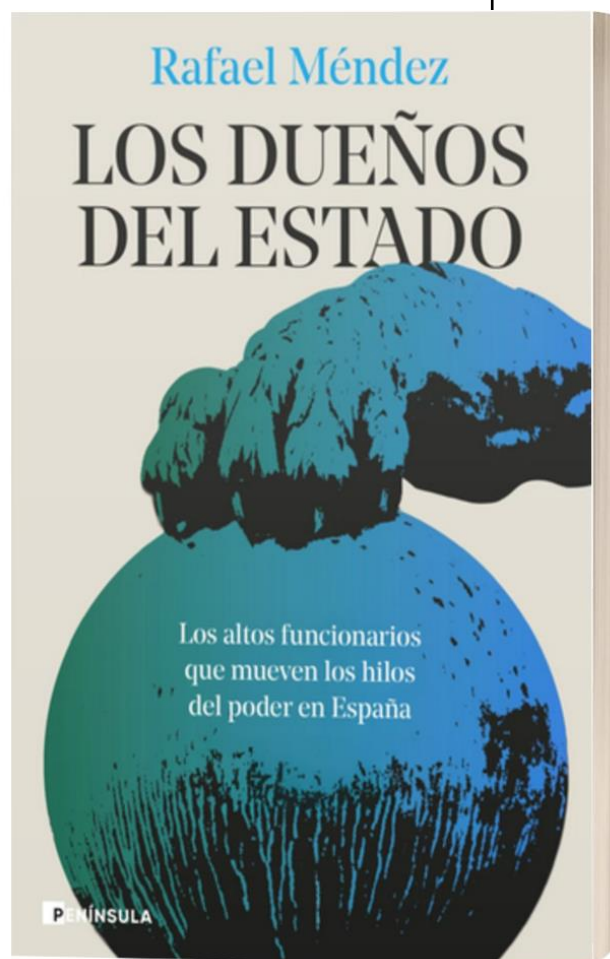


PENÍNSULA

LOS DUEÑOS DEL ESTADO

**RAFAEL
MÉNDEZ**

*Los altos
funcionarios
que mueven
los hilos del
poder en
España*



A LA VENTA EL 25 DE MARZO

**Autor disponible para entrevistas*

PARA AMPLIAR INFORMACIÓN, CONTACTAR CON:

Salvador Pulido | Gabinete colaborador
647 393 183 | salvador@salvadorpulido.com

Erica Aspas | Responsable de Comunicación Área de Ensayo
689 77 19 80 | easpas@planeta.es

¿Quién manda en España?

En los despachos donde se toman las grandes decisiones del país opera un poder tan determinante como invisible. Un círculo selecto, casi inaccesible y de apellidos compuestos, que conoce el Estado mejor que nadie. Un día defienden los intereses públicos; al siguiente, ponen ese mismo conocimiento al servicio de grandes bufetes privados para ganar millones, incluso en contra de la Administración a la que pertenecen.

«Una obra que se sumerge en los entresijos del Estado y pone el foco allí donde nadie lo ha hecho antes».

En este trabajo de investigación, el periodista Rafael Méndez destapa el entramado de altos funcionarios que, durante décadas y sin ocupar grandes portadas, han acumulado un poder capaz de orientar leyes, bloquear decisiones políticas y enriquecerse a costa de tener un pie en lo público y otro en lo privado. Una red de mandarines que controla los resortes institucionales y que gracias a concesiones, expropiaciones, asesorías y puertas giratorias, gana dinero sin rendir cuentas ante la opinión pública.

EL AUTOR

RAFAEL MÉNDEZ ([@mendezrafael](https://twitter.com/mendezrafael)) (Murcia, 1975) es periodista. Ha trabajado en *El País*, *El Confidencial*, *Salvados* y colabora en *elDiario.es*. Participó en los equipos que publicaron los cables de Wikileaks y los Papeles de Panamá.



ALGUNOS EXTRACTOS DE LA OBRA

«En mis casi veinticinco años como periodista —veinticinco ya, qué horror—, si alguna cualidad he tenido ha sido si acaso la de buscar y encontrar lo que un colega llamó **“los ángulos muertos de la información”**: historias por las que transitaban pocos periodistas y en las que me podía detener. Quizá no era la noticia de portada por la que todos corrían y que había que publicar rápido, pero sí a menudo temas interesantes que podía trabajar con tiempo y que, sobre todo, eran míos.

Cuando descubrí ese enorme ángulo muerto que eran **los altos funcionarios** les dediqué, no en exclusividad pero sí de forma continuada, bastantes años. Quería saber quiénes son **esos seres con todas las llaves del castillo de la Administración y del Estado** y por qué no sabemos más de ellos.

Me sorprendió que no se hablara más de sus funciones, que no supiéramos a qué se dedicaban y, en especial, que los hubiera **con despachos privados que compatibilizaban con su puesto de funcionarios**. Lo hacían a la vista de todos sus compañeros y, a la vez, sin que nadie controlara quién les contrataba. Resultó que una abogada del Estado podía estar en activo como tal y al mismo tiempo formar parte del consejo de administración de una empresa del Ibex. O que otro podía ser a la vez secretario del consejo de Afinsa, una empresa que resultó ser una de las mayores estafas de la historia reciente, y defender a la Agencia Tributaria en representación del Estado. Estaban todos los que, aprovechando sus conocimientos, se iban a la privada en sus mejores años a pleitear contra el Estado para, antes de jubilarse, volver a su plaza a cobrar de los contribuyentes en los últimos años de vida laboral».

«Por si hay dudas: **este no es un libro contra los altos funcionarios**. La inmensa mayoría trabaja por su país con la misma determinación que el personal del sector privado; es decir, que de todo habrá. **Son necesarias élites funcionariales independientes y bien formadas que paren los pies al político de turno si hace falta. Pero ese poder debería llevar aparejado una rendición de cuentas** que ahora mismo no se produce. Nadie pone el foco ahí».

«Claro que **la mayoría de los altos funcionarios trabajan con abnegación y denuedo, y que lo hacen a cambio de escaso reconocimiento, una mínima progresión laboral y sueldos muy por debajo de lo que ganarían en la privada**. Pero esos conflictos de intereses (potenciales, al menos) existen, y en casi cincuenta años de democracia no le han importado a nadie. Ni a los políticos, que carecen de incentivos para enfrentarse a ese sistema, ni a la prensa, ocupada en temas más importantes. Pese a que **estos altos funcionarios son, en muchas ocasiones, los que de verdad mandan, los que pueden parar una norma o, por el contrario, dejar que pase el filtro**; los que, con un informe no vinculante, pueden decidir si hay que indemnizar o no a una empresa.

Son sin duda los *dueños del Estado*, un título que le robo a Xavier Vidal-Folch, que denominó así una columna en *El País* en la que aludía a un tema que yo había sacado sobre el asunto.»

Letrados de Cortes en todas las salsas

«El gran público no los conoce, pero **un letrado de las Cortes puede acumular mucho poder. O, al menos, mucha influencia.** A principios de 2025, el Congreso publicó un vídeo de los letrados de las Cortes animando a los jóvenes a presentarse a las oposiciones. **El problema es que salen poquísimas plazas** —tres fueron las que convocó el Congreso en diciembre de 2024—, y quienes buscan la estabilidad tras haber cursado Derecho no suelen fijarse en esta posibilidad, para la que, además, tiene que prepararte un letrado en ejercicio. Como ocurre en muchos de estos altos cuerpos, **la mayoría de sus integrantes son apolíticos... de derechas**, igual que el personaje de José Sazatornil en *La escopeta nacional*. Los que entran suelen proceder de una **estirpe de juristas** con experiencia en estos altos cuerpos, que suelen ser conservadores».

«Los letrados que están adscritos a una comisión **a menudo no tienen mucho trabajo.** Igual que los diputados veteranos, se reparten las presidencias de las comisiones que apenas se reúnen; presidir la de Seguridad Vial, por ejemplo, es un retiro con chófer. Por encima de los letrados de las comisiones, que aparecen cuando les toca, y a veces eso es cada mucho tiempo, está el letrado mayor y su equipo, que sí tiene tarea a tiempo completo. En general el cuerpo es selecto.».

«**Cuando en 1984 una ley de Función Pública intentó poner límite al sistema por el cual los funcionarios podían trabajar a la vez a favor y en contra del Estado, los letrados de las Cortes quedaron fuera de ella.** La norma que el Congreso había aprobado solo unos meses antes establecía, citando la Constitución, que “la singularidad del régimen de quienes prestan servicios al Parlamento, consagrada en la Historia y amparada en dicho precepto constitucional, responde a la especial naturaleza del trabajo parlamentario y es, por ello, garantía de su mejor desempeño y de la necesaria cualificación de quienes son destinatarios del Estatuto”.»

Los abogados del Estado

«Si el derecho administrativo —que Wikipedia define como “la rama del derecho público que regula la organización, funcionamiento, poderes y deberes de la administración pública y las consiguientes relaciones jurídicas entre la misma y otros sujetos” — es el mecanismo interno más importante para que funcione un país, **los abogados del Estado** son los relojeros. **Son los que, desde el corazón mismo de la maquinaria, informan sobre las leyes y los reglamentos, los que conocen quién sabe qué y a quién llamar, qué tecla hay que tocar para afinar un proyecto o para hacerlo descarrilar, cuáles son los agujeros negros que siempre quedan en las leyes y cómo sortearlas.**

Por eso son EL PODER.».

«**Los abogados del Estado más codiciados son los más flexibles.** Hace años, un secretario de Estado me explicó cómo era su relación con el que tenía destinado en su departamento: “Mi abogado del Estado es buenísimo. Si le digo que me haga un informe diciendo que es de noche, en un primer momento se asoma a la ventana y me contesta: “Secretario, es de día”. Y yo le insisto: “Mira bien, hombre”. Entonces él vuelve a mirar

y se pone a argumentar que, si bien no es aún de noche, debido al eje de rotación de la Tierra lo va a ser pronto, así que tampoco es del todo incierto decir que es de noche. Se lleva cada mes el máximo en complementos salariales”».

«**Los defensores insisten en que no hay sucesiones de padres a hijos, prueba de que no hay enchufes.** Seguro que es así. No digo que los haya. Los que se sacan la plaza serán listos y estudiosos. Pero son los listos y estudiosos de un determinado estamento social. Como ocurre en otras profesiones. Cuando llegué a El País me sorprendió la cantidad de sagas de periodistas y gente del mundo cultural que trabajaba allí».

Un viaje de ida y vuelta (a la empresa privada)

«No eran pocos los abogados del Estado que se habían pasado a la privada. Según la última relación publicada, la de **2022, ese año había 264 abogados del Estado en excedencia** (el 39 por ciento del total) **y 46 en servicios especiales** (un 7 por ciento, en empresas públicas o en cargos políticos, por ejemplo). **En total, un 46 por ciento de la plantilla no ejerció su función en 2022.** ¿Podría un país funcionar sin la mitad de sus médicos de la sanidad pública en su puesto? ¿Qué diríamos si la mitad de los profesores del cuerpo de secundaria estuviesen dedicados a actividades privadas?».

«**No hay ningún control.** Cuando un cargo político, incluso un director general del ministerio menos relevante, se pasa a la privada, **tiene que pedir permiso a la Oficina de Conflictos de Intereses** y sufrir el escrutinio de la prensa. En los niveles altos del Gobierno, cuando alguien deja un cargo, tiene dos años de sueldo pagado por el Estado para evitar que vaya a trabajar a sectores sobre los que ha tomado decisiones. Frente a eso, una vez un alto cargo de Industria nombrado a dedo me comentaba con desazón que su **abogado del Estado había pasado de la noche a la mañana a asesorar a las empresas de renovables contra las que desde el Gobierno planeaban un recorte de primas.** Los políticos y sus asesores trabajaban codo con codo, pero él, como político, no habría podido hacer ese tránsito sin escándalo, mientras que el alto funcionario lo hizo sin que nadie moviera una ceja».

«El Gobierno pretendía poner algunos **límites y controles** a los funcionarios, pero no hubo mayoría para sacar el anteproyecto adelante. El que lo impulse se va a enfrentar a todos los altos funcionarios. **Como me dijo una dirigente del PP: “Desengáñate, las leyes las hacen los abogados del Estado, y eso no va a salir”**».

La estafa de Afinsa y el nivel 24

«**La caída de Fórum y Afinsa reveló los errores de supervisión de las instituciones oficiales** y de la prensa durante los años de la burbuja. Se llevaron a cabo unos cuantos análisis sobre cómo era posible que nadie hubiese dicho que el rey iba desnudo».

«Lo que no generó ningún debate, ni crítica o autocrítica pública, fue que el caso también revelaba un problema nuclear entre el alto funcionariado de la Administración General del Estado. **El secretario del consejo de Afinsa, el hombre que debía velar por**

la legalidad de lo que allí se hacía, era Joaquín José Abajo Quintana, abogado del Estado desde 1986 [...]. Es decir, que un abogado del Estado que defendía a Hacienda, y que por eso mismo tenía trato prácticamente diario con los inspectores del fisco, se presentaba en el organismo en horario laboral, pero en nombre de una empresa corrupta. **Y a eso lo llamaba cumplir una “incompatibilidad total”,** supongo que en alusión a que, en su opinión, estaba cumpliendo con los reglamentos sobre compatibilidades».

«Me sigue pareciendo difícil de creer. **Abajo Quintana, un abogado del Estado en activo, cobraba 230.000 euros en negro, más casi dos millones en siete años** (unos 300.000 euros al año) de una empresa que en realidad era una estafa a gran escala. Y, cuando le preguntaban, **presumía de haber cumplido el reglamento de incompatibilidad de su puesto público.**

En el juicio, el abogado del Estado, el que sí representaba a Hacienda como acusación, no le hizo ni una pregunta. Lo que le preocupaba era el delito fiscal, el que perjudicó a Hacienda.

¿Cómo pudo ocurrir? ¿Cómo pudo llegar a suceder?

Pues porque **era todo legal**».

«**Había abogados que habían conseguido la compatibilidad a cambio de bajar al nivel 24, una miseria para un funcionario de categoría A1.** Con la compatibilidad ganaban mucho menos en lo público y, supuestamente, tenían que mantener la misma carga de trabajo.

No era un chanchullo. Está amparado en un artículo de la ley de 1984 que regula la función pública y que nadie ha conseguido actualizar del todo [...]. **El discurso oficial era que así, gracias a estas compatibilidades, la Administración retenía a personal de alto nivel** en un momento en el que muchos abogados del Estado se iban a la privada».

«**Cuando [Abajo Quintana] salió de prisión, reingresó en la Abogacía.** Fue destinado al Departamento de Derecho Administrativo General, conocido internamente como el DAG. **Nadie había pedido su inhabilitación.** Circulen».

El Consejo de Estado, un arcano gobernado por ancianos

«El motor del Consejo de Estado se ha llegado a gripar por tener **demasiados ancianos al mando**».

«El de **consejero vitalicio** es el cargo que más les gusta a los políticos que dejan la primera fila. Si la política fuese un juego de las sillas, que lo es, el de consejero permanente sería un trono dorado en lo alto desde el que poder ver cómo los demás se mueven cada cierto tiempo y corren en busca de acomodo».

«En uno de los presupuestos más restrictivos de la democracia, **meses antes de que Rodríguez Zapatero congelase las pensiones y quitase una paga extra a los funcionarios** para combatir la crisis de Lehman Brothers y el estallido de la burbuja inmobiliaria, **el Gobierno aprobaba una pensión extra para dos veteranos del**

franquismo —y los que vinieran después— que no querían irse de su cargo pese a tener casi cien años.

Eso es ser un pilar del Estado, coño. Eso es tener poder».

«**Con esas edades se explica que, para mucha gente, los que gobiernan la institución sean los letrados del Consejo de Estado.** Según varias fuentes conocedoras del funcionamiento de la institución, estos funcionarios son los que realmente mandan sobre esos ancianos que se mueven en coche oficial».

Los letrados del Consejo de Estado: el poder en la sombra

«Los letrados del Consejo de Estado **trabajan desde donde quieren y muchos solo pisan el Consejo cuando es estrictamente necesario**».

«Los letrados **preparan los dictámenes que luego se elevan a los consejeros** y estos los adoptan en comisión o pleno, con o sin modificaciones. Así que cuando salen y son firmes **no van firmados**: son dictámenes del Consejo de Estado y no se puede saber la participación de cada letrado, aunque en ocasiones a ellos les gustaría que se supiera».

Todo pasa por Andorra

«**En el hundimiento de Banca Privada de Andorra está el origen de algunos de los episodios más turbios de la historia reciente de España:** las presiones diplomáticas de China, la doctrina de la justicia universal, la mala relación entre Dolores de Cospedal y Soraya Sáenz de Santamaría, Gao Ping, la Operación Cataluña, el comisario José Manuel Villarejo, la policía patriótica, la guerra de comisarios, la fortuna de Jordi Pujol y los suyos... Mil tramas han partido de ahí y luego se han entrecruzado durante años en las páginas de los periódicos, como si fuesen historias separadas».

«**Según denuncian los antiguos dueños de BPA, fue una operación política contra el independentismo** la que se llevó por delante el banco, aunque, de momento, la Audiencia Nacional ha denegado que el Estado deba indemnizarlos. Como **Jordi Pujol y los suyos tenían allí cuentas opacas al fisco**, nunca he prestado demasiada atención a esa teoría. Quiero decir: puede que hubiera algo de eso que denunciaban, que fuese todo una oscura operación de Estado, pero, al fin y al cabo, les habían pillado».

«Según [una] teoría, lo que ocurrió con la BPA es que **Villarejo** encontró cuentas de independentistas en Andbank y en la BPA, pero el Gobierno de **Mariano Rajoy** impidió ir a por Andbank porque allí tenía una cuenta **Juan Carlos I**, y no era plan».

Las tramas fiscales de los inspectores de Hacienda en excedencia

«Fernando Peña Álvarez, [inspector de Hacienda en excedencia], fue condenado en 2025 a penas que suman ochenta años de cárcel por, según la Audiencia Nacional, ayudar a crear redes de sociedades ocultas al fisco al servicio de sus famosos clientes, entre ellos Imanol Arias [...]. Otros clientes famosos del despacho, como Joaquín Sabina, se habían librado de llegar a juicio. [...]

Simplificando, a todos ellos Peña les ofrecía una renta vitalicia por la que apenas pagaban impuestos y para la que creaba sociedades en el extranjero. Según Hacienda y la Fiscalía, era un fraude de manual».



PARA AMPLIAR INFORMACIÓN, CONTACTAR CON:

Salvador Pulido | Gabinete colaborador
647 393 183 | salvador@salvadorpulido.com

Erica Aspás | Responsable de Comunicación Área de Ensayo
689 77 19 80 | easpas@planeta.es