

Introducción

Alberto Penadés

Si alguien se propusiera escribir unas *Cartas marruecas* en las que un observador desinteresado tuviera que dar cuenta de lo visto en España en 2018, seguramente habría de fingir asombro tanto de los graves problemas como de algunas de las respuestas que han encontrado, así como (tal vez especialmente) de las respuestas a las respuestas. En el último año, la justicia ha procesado y condenado nada menos que al partido en el Gobierno, además de a numerosos ex altos cargos del mismo; ante ello, el Parlamento reaccionó censurando al jefe del Ejecutivo y reemplazándolo por otro –quién lo habría dicho un año antes–, mientras que en el partido saliente se celebraban unas elecciones internas y competidas para elegir a un nuevo líder; en Cataluña se restablecía, tras una intervención limitada del Estado central, el autogobierno; y ya a final de año, se produjo la alternancia en Andalucía, la última comunidad autónoma en experimentar un cambio de partido de Gobierno.

Hechos como estos indican que la democracia española se enfrenta a problemas nada despreciables, pero también que estos se procesan con más o menos acierto, con mejor o peor gobierno, de la manera que hace a la democracia preferible a cualquier otra forma de organización del poder. Al mismo tiempo, la crítica a la democracia española misma, o la defensa terminante de sus virtudes, se ha convertido en un asunto de controversia política. En los extremos, algunas voces complacientes quieren hacer ver que aquí no ha pasado nada, mientras otros se empeñan en que aquí nada se ha resuelto, ni se puede resolver sin que se aborden cambios

profundos en las instituciones, cuando no dan el país por perdido.

En lugar de inventarnos a un Gazel, como Cadalso, que nos observe, hemos preguntado a 230 expertos para que respondan, un año más, a un amplio cuestionario (57 indicadores) encaminado a auditar la democracia española. La puntuación media recibida en todas las dimensiones que se evalúan es de 5,8 en una escala de cero a diez. Es el tercer año consecutivo en que la puntuación lentamente mejora, aunque siga siendo inferior a la de su máximo, hace once años, de 6,2. Como en ediciones anteriores –y como puede leerse con detalle en el capítulo final de este informe– la valoración del núcleo procedimental de la democracia es bastante positiva, mientras que sus resultados reciben un juicio más crítico, en especial en cuestiones como la corrupción, la independencia de la política con respecto al poder económico y el papel de los medios de comunicación. Hay aspectos del método democrático que también son censurados, como la cooperación entre niveles de gobierno –difícil sorprenderse de esto– o las posibilidades de la participación ciudadana más allá del voto en las elecciones. Pero, en general, son los logros (o más bien su ausencia), y no las reglas y procedimientos, lo que se califica con cierto pesimismo.

Vale la pena recordar que la médula procedimental es lo que une y caracteriza a todas las democracias. Que a ese núcleo también lo llamemos democracia mínima no es porque nos conformemos con poco, sino porque lo demás está sujeto a preferencias y no siempre es obligatorio. Un ejemplo de algo muy cercano al eje central: la obligatoriedad

del voto es considerada por unos como una restricción de los derechos individuales (verbigracia, por quienes hacen el índice de democracia de *The Economist*) y por otros como un saludable mecanismo para limitar la traslación de la desigualdad económica en desigualdad política. Incluso quienes creemos en lo segundo, debemos distinguir nuestro juicio de un requisito constituyente. Si nos alejamos más del núcleo, la democracia puede producir frustraciones muy considerables, y no por eso deja de ser democracia.

Aunque España es un país firmemente alojado en la categoría de las democracias más consolidadas del planeta, según casi todos los indicadores comparativos que se utilizan para establecer este tipo de cuestiones, es cierto que existen señales de descontento que merecen ser atendidas. Cierta sobreactuación observada en la controversia sobre si la democracia española es una democracia ejemplar o, por el contrario, una singularidad autoritaria explicable por accidentes de la historia no debería impedir una visión ponderada del asunto. Ese es uno de los propósitos de este informe.

Una de las mayores dificultades en el debate sobre la democracia española es la propensión al excepcionalismo: la tendencia a desconocer que lo que nos sucede es parte de algo más amplio, o que los defectos del presente no son fatales catástrofes, inevitables en un país como este o con una historia como la suya.

Un segundo problema en la conversación colectiva son los excesos del regeneracionismo. Tendemos a creer demasiado en el poder de salvación del diseño institucional; en el límite, lo excepcional de nuestros problemas, se nos dice, re-

quiere excepcionales cambios de reglas. Sin menoscabo de que las reformas pueden ser necesarias, es evidente que las buenas políticas, a veces, permiten avanzar mucho camino, máxime si apuntamos a los ciudadanos. Los escoceses que votaron a favor de la independencia no estaban ni un ápice más satisfechos con la democracia británica, como mostraron las encuestas, después de que se celebrara el referéndum.

A veces da la impresión, y este es un tercer problema, de que no se presta la atención suficiente a los ciudadanos, que ni son complacientes ni tampoco críticos irresponsables, y que quieren creer en su capacidad de influir. Un juicio equilibrado de la democracia española debería entender qué es lo que nos preocupa, qué nos vuelve descreídos y cómo puede mejorar la confianza en las instituciones, porque si nos volvemos descreídos el control del poder político será cada vez más difícil y la democracia dejará de ser una promesa interesante para muchos.

Los estudios internacionales que concentran todo o buena parte de su peso en la valoración del procedimiento democrático –los aspectos de competitividad y apertura a la participación del sistema político– suelen ser inequívocos en cuanto a la clasificación de España entre las democracias mejor valoradas. Así aparece en la escala del *Polity IV*, la del *Freedom House* o la más periodística, pero muy influyente, del semanario *The Economist*. Sin embargo, en las evaluaciones integrales del sistema democrático, que, como la nuestra, incorporan también una apreciación de los produc-

tos del proceso político, incluyendo la calidad de las decisiones y de la resolución de conflictos, las calificaciones son menos prometedoras, aunque no necesariamente malas. Tal es el caso de los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial, los indicadores del proyecto internacional *Varieties of Democracy* o el índice de la Corporación Bertelsmann.

En estas evaluaciones la democracia española aprueba, pero sin tantas alegrías; aunque es obligado destacar que también aquí, si nos fijamos en el juicio que se hace del mecanismo básico de la democracia como método de decisión colectiva más que en las valoraciones de los resultados, la calificación es siempre positiva. Por ejemplo, el Banco Mundial sitúa a España en el percentil 81 tanto en la dimensión “Estado de derecho” como en la de “voz ciudadana y responsabilidad del Gobierno”, aunque el control de la corrupción se queda en el 68%.

Cierta forma de crítica política, legítima pero tal vez sobreactuada, comenzó a tornarse contra el régimen mismo desde que aparecieron los llamados nuevos partidos; en unos casos para regenerar la democracia, librándola, según se esperaba, de políticos corruptos; en otros, para redimirla también de supuestas ataduras oligárquicas que habrían quedado institucionalizadas desde que se fundara, con la aprobación de la Constitución del 78. La democracia necesitaba reformas para ser verdadera, o para rescatarla de usurpadores. A esto se ha sumado, más recientemente, la crítica desde el independentismo. A lo largo del 2018, en especial, muchos de sus defensores han articulado el discurso de que España es un fracaso como democracia –en la en-

tonación más radical, ni siquiera es una verdadera democracia y eso podría ser causa justa de secesión– en la medida en que el Ejecutivo se ha contentado con oponer la Constitución a las pretensiones de independencia mediante votación popular o de cualquier otro modo, y a perseguir y reprimir, con mayor o menor acierto, las posibles infracciones de las leyes. Los argumentos se aderezan con los mismos ingredientes de corrupción institucionalizada y de continuidad con algunas componendas constitucionales de la Transición que, supuestamente, serían legados predemocráticos.

El éxito de esta retórica política tiene cierto interés, toda vez que puede ser difícil distinguir a Cataluña del resto de España en estos últimos aspectos. No obstante, parece lógico reconocer que el resentimiento puede encontrar un desencadenante en actuaciones policiales, que pueden juzgarse de severas las unas, de dudosas las otras, y de claramente ilegales algunas (como la llamada “Operación Catalunya”). Si bien un Gobierno democrático ni puede ni debe responsabilizarse de la actuación de la Justicia, acierte o yerre en decisiones tan importantes como la confirmación, en 2018, de la prisión preventiva de los líderes independentistas encarcelados, no puede decirse lo mismo de las fuerzas de seguridad.

En ocasiones se ha observado cómo la tendencia al excepcionalismo forma parte, a lo largo de la historia, tanto de la autoconcepción triunfalista de algunos españoles como de los críticos más severos del *statu quo*. Hace diez años unos vieron en el Gobierno de España al responsable de la crisis económica; los mismos vieron en el siguiente Gobier-

no al artífice de una prodigiosa recuperación. Nos cuesta trabajo aceptar que muchas de las cosas que nos suceden son la instancia particular de algo que también sucede en otros lugares, ante lo que solo podemos reaccionar mejor o peor, que ya es bastante. Cierta deterioro democrático se observa como fenómeno global; en eso coinciden multitud de observadores, y no es en España donde ha mostrado, ni de lejos, su peor rostro.

El excepcionalismo español juega un papel particular en el debate de la cuestión territorial. A veces se presenta al Estado español como un proyecto inacabado, frustrado, un Estado débil incapaz de haber asimilado armónicamente (o de cualquier otro modo) a las culturas periféricas; otras veces se denuncia una singular pulsión centralista, que vendría a ser como un atavismo borbónico que perdura a través de los siglos sin distinción de regímenes (no digamos de Gobiernos). De otro lado, hay quienes son felices repitiendo que España es el Estado más antiguo y más moderno del globo. En realidad, en la historia de España siempre ha habido descentralización cuando ha habido periodos democráticos o semidemocráticos, desde el siglo XIX hasta hoy; y ni España es el país más descentralizado de Europa, como quieren creer algunos (Alemania o Italia lo son más), ni es un país centralista. España tampoco es el único país pluricultural, o plurinacional, ni el único donde esto produce divisiones políticas mal resueltas. Sí es, quizá excepcionalmente –lo dicen las encuestas– un país donde el orgullo nacional es bastante débil, pero ¿quién piensa que eso sea un problema? (el fuerte consenso en cuestiones como

el Estado del bienestar puede tomarse como indicio de que predomina la gratitud frente al orgullo, la única virtud que viene al caso). Sí es, posiblemente, el Estado más antiguo más descentralizado (Alemania e Italia son federaciones recientes), lo que tampoco es una atrocidad. Seguramente hay cosas malas, y alguna buena, en las que el país es singular, pero la manía histórica del excepcionalismo nacional –que solía ser de derechas, triunfales o dolientes, pero que hoy no conoce color– reviste de innecesaria fatalidad a algunas de las críticas a la calidad de la democracia española.

En este contexto, la reciente idea de la Unión Europea de impulsar un Pacto de Calidad Democrática, un sistema de control de los socios en el que los países se evalúen unos a otros –una especie de evaluación por pares al estilo académico– parece lo indicado para mitigar algunas de nuestras dificultades ópticas sobre los problemas globales y los locales (si, además, se pudiera hacer una especie de Erasmus de tertulianos, el progreso estaría asegurado). Que la Unión Europea tome esta iniciativa es indicio de que el riesgo de decaimiento de la democracia no es local, pero también, evidentemente, de que es real.

¿Qué es lo que falla cuando algo falla? El regeneracionismo democrático español más reciente se presenta como un empeño institucionalista: son las reglas, no las personas, lo que no funciona. También lo es la crítica a la totalidad –el discurso que da casi por perdida la democracia española– pues, aunque a veces se alude a un supuesto neofranquismo

(término heredero de aquel “franquismo sociológico” del que se hablaba hasta hace no demasiado), la falta de espesor, precisamente, “sociológico” del fenómeno, si nos atenemos a las actitudes de los ciudadanos que se reflejan en las encuestas, hace que se termine volviendo la mirada a las instituciones como vector de transmisión de todos los males.

Frente al peso excesivo de las instituciones en algunos puntos de vista, que se diría que enjaulan a la gente, bajo unos políticos, además, predecibles, como élites de las que se piensa casi siempre lo peor, tal vez convenga no olvidar la capacidad de agencia de los líderes políticos y de los ciudadanos, pues ambos pueden actuar como fuerzas autónomas, para bien o para mal. Y mal se puede entender la crisis catalana, el cambio en el sistema de partidos o el simple cambio de Gobierno si no se piensa en esto.

Culpamos fácilmente a las instituciones de lo que no nos gusta (a la independencia de la Justicia, al sistema autonómico, al procedimiento de investidura, a la ley de partidos, al sistema electoral, al Rey...) pero lo cierto es que, por mucho que puedan mejorarse, ni siquiera responden tan mal. Permiten que los ciudadanos produzcan nuevas demandas, incluyendo las más radicales, y que los actores partidistas busquen satisfacerlas; y permiten el control del poder político (aunque el último cambio de Gobierno se haya producido después de dos elecciones y varios movimientos parlamentarios fracasados).

Hace poco tiempo escuchábamos decir que el bipartito tenía secuestrada la democracia con un sistema electoral injusto y oligárquico; ahora nos encamina-

mos a un Parlamento con cinco partidos viables y sin haber cambiado el sistema electoral. Hace poco, las llamadas elecciones primarias se pretendían imponer por ley; ahora son casi una costumbre, buena o mala. Las instituciones pueden estorbar o ayudar, pero se adaptan. No somos capaces de prever su funcionamiento por completo: tenemos unas reglas para el proceso de investidura que parecen invitar al atasco y a la repetición de elecciones en ausencia de un partido grande; pero ¿quién dice ahora que no sea posible que, dentro de unos años, los pactos de Gobierno entre dos o tres partidos, incluso pactos que se lleven a cabo en los despachos, se conviertan en una práctica corriente entre nosotros?

Rara vez pueden achacarse todos los defectos específicos de hoy a un diseño malintencionado del pasado. No es que las instituciones se vuelvan neutrales con el uso. El sistema electoral, por ejemplo, no es neutral entre los partidos, pero no inclina el tablero tanto como para impedir que el juego democrático sea lo suficientemente imprevisible. De otro modo, es difícil que hubiera perdurado. Las reglas como esa tienen una enorme importancia para encauzar el comportamiento, pero no tienen tanta fuerza como para hacerlo de forma planificada a largo plazo. Esta simple observación debería hacernos escépticos sobre las objeciones que insisten en los defectos de origen. El sistema electoral sería igual de difícil de cambiar si en lugar de ser un legado de la Ley para la Reforma Política hubiera sido ideado por las Cortes constituyentes o en algún momento posterior. Si las cosas se pudieran quedar atadas con unas reglas escritas, la política sería una cosa más sencilla.

Que la democracia decaiga no significa que se quiebre. La democracia no está en riesgo de hundimiento en ningún país desarrollado –o tendríamos que revisar todo lo que se sabe sobre las condiciones sociales y económicas de los regímenes políticos– pero sí puede cambiar su valor y su significado. Su contenido se ahueca, sus resultados se vuelven más decepcionantes para más gente, los ciudadanos se vuelven más cínicos y menos participativos, el control de los Gobiernos se vuelve más costoso... Nada indica que el ciclo acabe en una quiebra democrática, pero sí en la exclusión o desprotección de los intereses de más y más personas. Una democracia bien trabada contiene siquiera una vaga promesa de igualdad; la desigualdad ha aumentado por un trauma ajeno al sistema político, pero puede hacer que se abandonen ciertas promesas o que se deje de creer en ellas.

El indicador del CIS de apoyo a la democracia como método de gobierno preferible en cualquier circunstancia se encuentra en el 86%, lo que indica un consenso prácticamente completo. No es una pregunta capciosa: el resto se reparte entre quienes “en algunas circunstancias” creen que la dictadura es preferible a la democracia y quienes creen que “para gente como ellos” el régimen político no importa, además de una pequeña minoría que no responde. Durante la Gran Recesión, aumentó el número de personas que creían que para ellos la democracia no era ni peor ni mejor que otro régimen, oscilando entonces entre el 9 y el 12%. Afortunadamente, en 2018 esa cifra ya había descendido al

5%, los mismos que tolerarían el autoritarismo ocasional. No está escrito que el consenso sea natural: en la segunda mitad de los años ochenta (no tenemos datos anteriores) el apoyo incondicional a la democracia se quedaba en el 71,5% –de media– y en los años noventa, en el 76,5%. En lo que va de siglo, y pese al decaimiento durante la crisis, el apoyo ha promediado el 83%. El franquismo “sociológico” va quedando muy lejos, se diga lo que se diga del neofranquismo, y, en todo caso, el descenso del apoyo a la democracia durante la recesión fue general, bien atestiguado en Europa y con bastantes indicios en el resto del mundo; no es –repetamos– una característica española.

Un estudio internacional del Pew Research Center había advertido en 2017 que el compromiso con la democracia representativa podría ser más superficial de lo que parecía. En España, como en muchos países de su entorno, había un número considerable de personas que, cuando se les preguntaba en detalle, se mostraban dispuestos a aceptar métodos no democráticos en alguna circunstancia. Lo interesante era que, de las tres opciones principales que se ofrecían – Gobierno de militares, líderes fuertes que pudieran tomar las decisiones con independencia del Parlamento o un Gobierno de expertos– los españoles rechazaban las dos primeras con energía; más que los franceses, los británicos o los italianos, y solo por debajo de alemanes y nórdicos. Con aquello que los ciudadanos españoles eran más tolerantes era con los tecnócratas: casi la mitad creían que un Gobierno de expertos podría, en ocasiones, ser una buena idea. Ese nivel

de aceptación de los expertos es semejante al de países donde se apoyan todas las formas de autoritarismo bastante más que en España. En nuestro caso parece que indica un síndrome específico de desconfianza en los políticos profesionales, como si, para muchos, los expertos pudieran encajar en lo que genéricamente entendemos como democracia.

Si el apoyo a la democracia es firme, la satisfacción con su funcionamiento lo es bastante menos, y resulta natural pensar que, por eso, para muchos, un Gobierno de expertos podría ser una alternativa razonable bajo ciertas circunstancias. Hay que destacar que esto no tiene por qué parecer una contradicción democrática en la conciencia de algunos. El Partido Populista de Estados Unidos introdujo simultáneamente (a finales del siglo antepasado) la posibilidad de que se contratasen Gobiernos técnicos para algunos municipios, así como mecanismos de democracia directa a nivel local y estatal, como la iniciativa popular, el veto legislativo mediante referéndum o el voto para revocar un mandato. En el discurso populista primitivo, ambas eran respuestas posibles a un sistema de representación política que se percibía como corrupto e incapaz de hacer valer los verdaderos intereses de los ciudadanos. Sin forzar la comparación, parece que ambas respuestas reaparecen ante una situación de desconfianza con respecto a las élites políticas, aunque haya cierta especialización ideológica en unas u otras.

En 2018 había más personas insatisfechas que satisfechas con el funcionamiento de la democracia en España, según el CIS; una situación que se

ha podido observar desde el año 2012, coincidiendo con el auge continuado de la preocupación por la corrupción en la opinión pública. Que este indicador está muy vinculado con la percepción de la corrupción se muestra también en el hecho de que la única ocasión previa en la que había habido más personas insatisfechas que satisfechas había sido, muy brevemente, en 1994, al mismo tiempo que se producía el otro pico histórico en la preocupación por la corrupción en la opinión pública, aunque este fuera mucho más moderado y pasajero. Entonces la corrupción fue mencionada como uno de los tres primeros problemas por algo más del 30% de los ciudadanos durante dos meses; en esta década ha estado por encima del 30% durante casi cinco años consecutivos, con meses en los que lo mencionaba hasta el 60% de las personas entrevistadas. En 2018 el doble movimiento que supuso la sentencia del caso Gürtel y la salida del Partido Popular del Gobierno redujo la preocupación por la corrupción en trece puntos: en septiembre de 2018 descendió hasta el 25%, donde se ha mantenido el resto del año.

¿Cómo se compara el dato con el de otros lugares? La Encuesta Social Europea revela que España se encuentra en el grupo de países europeos más bien insatisfechos con su democracia. No tanto como Francia o como Italia, por ejemplo, pero por debajo de los niveles de satisfacción que son más corrientes en el norte de Europa o que, para el caso, eran comunes entre nosotros hace una década.

El descontento nunca se presenta como algo políticamente indiferenciado. Si bien tanto la crisis económica como la corrupción son propulsores del es-

cepticismo político, quien da forma a la desconfianza son los partidos. Las opciones que agrupan a un mayor número de votantes insatisfechos con la democracia en los países de nuestro entorno, según los datos de la mencionada encuesta, son los partidos populistas y antisistema. En Francia, por ejemplo, hay mucho descontento democrático en promedio porque los votantes del Frente Nacional y, en menor medida, del Partido de la Izquierda se muestran enormemente defraudados con la democracia; *mutatis mutandis*, lo mismo sucedía con el descontento en Italia y sus partidos populistas y antisistema, antes de que alcanzaran el Gobierno. En países donde la democracia se valora muy positivamente, como Alemania o Bélgica, el juicio se vuelve muy negativo solo entre los votantes de la extrema derecha populista.

En España –y aquí podríamos encontrar una cierta singularidad–, los ciudadanos insatisfechos con la democracia se concentran, sobre todo, en la cuestión territorial: son los votantes de los partidos con aspiraciones a la reforma territorial del país (o a su ruptura) los que llevan el peso de los juicios más negativos sobre la calidad democrática en la media de nuestra opinión pública. En particular, en España existe una correlación casi perfecta entre la posición media de los partidos sobre la cuestión territorial y la satisfacción media de sus votantes con la democracia en España: cuanto más centralista es un partido, más satisfechos están sus votantes, en promedio, con la democracia española, y viceversa. El Sinn Féin en Irlanda o el Partido Nacionalista Escocés siguen una pauta parecida, pero su impacto en

el conjunto de la opinión pública de sus países es mucho más limitado.

La cuestión de la mejora democrática en España debe, pues, asirse a este contexto: es un juicio sobre los resultados más que un juicio a los procedimientos lo que suscita la crítica, y es un juicio que tiene una dimensión territorial, de hastío con la corrupción y también de ciertas demandas “antisistema”. Sin negar la necesidad u oportunidad de hacer reformas, hay que recordar que la teoría democrática no nos asegura la felicidad, solo la resolución de conflictos mediante procedimientos pautados y abiertos a la competición y la participación; y hay que recordar que el descontento antisistema no se reconduce solo con reformas institucionales, ni siquiera con las más radicales, sino tal vez con políticas que permitan recuperar la confianza en la búsqueda del bien común. Estas palabras son muy vagas, pero la esperanza reside en que casi todo el mundo entienda de qué podríamos estar hablando.

Focos del informe

El acontecimiento político más importante en 2018 fue el cambio de Gobierno mediante el mecanismo de censura parlamentaria. El Gobierno en minoría del PSOE, encabezado por Pedro Sánchez, con solo 84 diputados, tuvo que negociar sus iniciativas con todos los grupos parlamentarios, salvo con el Partido Popular y Ciudadanos, que optaron por obstaculizar los proyectos gubernamentales y reclamar elecciones anticipadas ante un Gobierno de carácter excepcional y calificado, a veces, como “ilegítimo”. El

marcaje al Gobierno produjo algunas de las dimisiones más rápidas de la historia de la democracia (el ministro de Cultura, pocos días después de ser nombrado), lo que pueden considerarse tanto buen trabajo de control como buenos reflejos del Ejecutivo. El Gobierno aprobó decretos con medidas como la de designar una nueva presidenta para la Corporación RTVE, reimplantar el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, aprobar ofertas de empleo público extraordinarias, desarrollar un pacto de Estado contra la violencia de género, exhumar los restos de Francisco Franco del Valle de los Caídos, subir el Salario Mínimo Interprofesional a 900 € y medidas urgentes de vivienda y alquiler. Este último fue rechazado en el Congreso un mes más tarde por Podemos, mostrándose los límites de su apoyo. Los proyectos políticos para derogar leyes como la Reforma Laboral, la ley de educación y la ley de seguridad ciudadana no tuvieron demasiado éxito.

En la oposición, en la que se ha encontrado el PP en la segunda parte del año, sucedieron varios eventos de una importancia que posiblemente sea duradera. El liderazgo del PP se renovó en una elección interna bastante competida (con el 57% de los votos) resultando elegido Pablo Casado sobre Soraya Sáez de Santamaría y produciendo, en apariencia, un desplazamiento hacia la derecha en el centro de gravedad de ese partido. Ciudadanos apareció en algunas encuestas, por primera vez, como primer partido de la oposición. Y a final del año, Vox mostró en las elecciones en Andalucía que se iba a convertir en un serio competidor por la derecha del Partido Popular.

En las comunidades autónomas, la presidenta de la Comunidad de Madrid se vio obligada a dimitir tras una sucesión de escándalos, Cataluña eligió como presidente a Quim Torra (con lo que se levantó finalmente la suspensión parcial de la autonomía) y la presidenta de la Junta de Andalucía perdió las elecciones en diciembre (en el sentido de perder la posibilidad de gobernar, aunque el PSOE volviera a ser el partido más votado), poniendo fin a 36 años ininterrumpidos de Gobierno socialista en la comunidad. Las excepciones se agotan y los mecanismos funcionan, aunque no para el contento de todos. En estas tres comunidades autónomas, las mayores, residen el 48% de los españoles.

Si España es uno de los países de Europa, de acuerdo con el Eurobarómetro, donde los ciudadanos tienden a confiar menos en la Justicia, en el año 2018 esta no ha hecho grandes progresos para recuperar su imagen, salvo, tal vez, en un asunto: las condenas por corrupción. La renovación del Consejo del Poder Judicial supuso un reparto político como de costumbre, con cierto escándalo añadido por la ruptura del acuerdo. El Tribunal Supremo hizo y deshizo el camino para revisar quién debía pagar ciertos impuestos de las hipotecas, dejando cierta sombra sobre el peso de los intereses de los bancos en la medida. Se confirmó la prisión preventiva de los líderes catalanes, lo que, acertado o no, es innegable que polariza las opiniones. Pero también se sentenció el caso Gürtel, con múltiples condenas, y otros ex altos cargos, como Rato y Zaplana, ingresaron en prisión provisional (ante lo que solo una minoría protestó, por considerarlo

exceso de celo). La preocupación por la corrupción bajó de cifras propias de una alarma social a cifras simplemente altas después del verano, y es probable que continúen bajando.

Los capítulos de la primera parte del informe hablan de instituciones y de actores políticos. En la segunda parte encontramos los análisis que hablan de actores sociales y de su relación con el sistema democrático (ambos temas intervienen en la cuestión catalana, que llega al final).

Sobre un hecho político tan importante como el cambio de Gobierno por vía parlamentaria se repiten lugares comunes poco informados y hasta reproches bastante mal hallados. Albert Falcó escribe para este informe un exhaustivo capítulo explicando el mecanismo de la moción de censura desde el punto de vista de la teoría empírica de la democracia, tanto en su perspectiva histórica como comparada. Ignacio Jurado y Pedro Riera, por su parte, escriben sobre la reorganización del flanco derecho del sistema de partidos, cómo compiten entre sí los partidos que lo ocupan y cómo parecen estar comportándose los votantes. Amuitz Garmendia nos brinda una retrospectiva analítica y completa sobre los 40 años de Gobiernos autonómicos, mientras que Joaquín Tornos pone la lupa, al final del volumen, en el proceso en Cataluña. Es evidente que lo más eficiente con la corrupción es prevenirla, más que condenarla, pues lo segundo es difícil y el clima de impunidad genera cinismo entre los ciudadanos. En este sentido, Pablo Fernández Vázquez y Miguel Pereira escriben un capítulo sobre el papel de los ayuntamientos como laboratorio de medidas políticas para limitar la corrupción.

Este año ha sido también un buen momento para recapitular sobre los efectos de la desigualdad en la democracia española, y hacerlo utilizando la perspectiva comparada que sitúa la crisis de confianza política en la perspectiva necesaria. La corrupción es un catalizador que transforma el impacto de la crisis en insatisfacción con la democracia, pues la desconfianza política como resultado de la corrupción nos puede volver cínicos. Esto es lo que indaga el capítulo de José Fernández Albertos. De otro lado, en 2018, la política migratoria volvió a ser objeto de atención pública, con decisiones no siempre coherentes entre sí. Ahora es el momento de volver a pensar en ese otro problema del *demos*, además del que se suscita con la cuestión territorial. Héctor Cebolla y Gemma Pinyol escriben sobre los movimientos migratorios, la política migratoria y las estrategias de asimilación. Por último, en 2018 se produjo una gran movilización feminista que augura un cambio al que estamos todavía asistiendo. Gema García Albacete se ha encargado en su capítulo de estudiar las bases sociales que pusieron al movimiento feminista en el primer plano.

La crónica sobre Cataluña en 2018 de Joaquín Tornos cierra la serie de capítulos sobre actores y procesos; a continuación, la presentación que hace Modesto Escobar, responsable de la encuesta, de los resultados de la edición de 2019 del índice de calidad de la democracia española cierran este volumen.

No se me ocurre intentar resumir ni hacer justicia al excelente trabajo de los investigadores de este informe. Léanlo y entenderán.