

Introducción

Alberto Penadés

Si hay algo claro hoy en España es que la democracia no es condición suficiente para la felicidad. Muchos observadores y bastantes ciudadanos creen que el desarrollo de los acontecimientos que han caracterizado la política española durante 2019 y la primera mitad de 2020 desnudan a nuestra democracia: crispación en el debate, polarización ideológica, repetición electoral, falta de un Gobierno estable, falta de presupuestos, controversias judiciales, tensión territorial, etc. Todo ello ha desembocado en un año 2020 en el que España parece ser uno de los países que peor se ha defendido de la pandemia global de COVID-19, y no parece que sea por causas naturales. De aquellos lodos, diríamos, estas calamidades. Sin embargo, ninguna de estas infelicidades hace a la democracia menos democracia, y puede que ni siquiera, en un sentido profundo, una peor democracia. No es una opinión personal, es lo que se desprende de muchos indicadores —no el menos importante el de nuestra encuesta a expertos, que vuelve a subir la calificación de la democracia española y la lleva casi hasta su valor máximo histórico— pero también de las percepciones del conjunto de la ciudadanía medidas de manera “fría” —lo más científicamente que permiten las encuestas— o de los observadores internacionales.

He aquí una paradoja. En un cierto nivel de análisis, o al menos de debate —digamos, el de algunas tertulias y medios de opinión—, y en ciertos discursos políticos, se dice que la democracia española tiene serios defectos como democracia. Tal vez porque es cierto que las cosas no salen bien, o no tan bien como

nos gustaría a casi todos, ese relato se suele aceptar sin resistencia, o solo con resistencia partidista. Se entona de muchas maneras: que está agotada o que está amenazada; que está rota en 17 partes o que por el contrario solo sirve a los de siempre; que recluta a políticos ineptos, o venales (siempre en otros partidos al propio); que no hay derechos o que se abusa de los que tenemos; y así sucesivamente. Sin embargo, cuando se disipan los vapores y se observan las cosas con cierta sobriedad, tomando en consideración las percepciones neutrales sin presión ambiental, resulta que la democracia no debe de tener tanta culpa de lo que nos pasa. Por debajo del tremendismo opinador y de la crispación política, la ciudadanía y los expertos disienten en su juicio privado. España tal vez no, pero la democracia sigue yendo bien.

La impresión que se impone, ya al menos desde 2019 y de forma pronunciada en 2020, es la de que tenemos fallas estructurales que afectan al sistema democrático, más que problemas democráticos. No es que las demandas no se canalicen por medios regulares, previsibles y abiertos a la competencia, que las elecciones no sirvan para controlar a los Gobiernos o que el Estado de derecho no funcione. Disponemos de lo que una democracia necesita para proteger nuestra libertad, con todos los problemas que se quiera, pero sin impunes quebrantos. De lo que no disponemos es de eficacia a la hora de resolver los conflictos o incluso los problemas en los que ni siquiera hay mucho conflicto en torno a cuál debe ser la solución; incluyendo, a la vista está en la respuesta a la pandemia, los más dramáticos y urgentes.

De hecho, en las valoraciones del sistema político español de 2019 —y esto seguramente explotará en 2020— la falta de eficacia gubernamental ha sido la salvedad en la que han coincidido todos los observatorios que evalúan nuestra democracia, por mucho que hayan emitido un juicio global positivo. Añadamos que no se trata de una cuestión coyuntural. Aunque obtener datos comparables sobre la eficacia del Gobierno a la hora de resolver problemas (o de evitar que se produzcan) no es tan sencillo, tenemos algunos disponibles. Por ejemplo, los del Banco Mundial, la única institución para la que la tendencia del sistema político español es puntuada a la baja en lugar de al alza durante el pasado reciente. Si hace veinte años estábamos aún en el grupo de los Estados eficientes para este observatorio, comparables con países de parecido desarrollo económico (el grupo de los países ricos de la OCDE), nos hemos ido quedando atrás, alejándonos progresivamente de la media de dichos países. Este retroceso no se ha dado solo en cuestiones concretas (pero significativas) como el control de la corrupción, sino en la calidad de la toma de decisiones, de los funcionarios y de la regulación del sector privado. Y no es solo un problema del Gobierno central: en 2019 se publicaron también los resultados del índice de calidad de los Gobiernos regionales europeos de la Universidad de Goteburgo: los Gobiernos regionales españoles, con unas pocas excepciones, recibían una evaluación bastante peor que los de las regiones del norte de Europa, o incluso de Francia y Portugal, atempera-

da solo por la peor evaluación global de los casos italiano y griego¹.

Nótese bien que la paradoja de una democracia que funciona y una sociedad que se obstruye no es la manida historia de que la democracia española es una democracia formal pero que falla como democracia “sustantiva” o, según cierta cantinela, como “verdadera” democracia. Esto podrá ser o no cierto —no lo parece, en términos comparados; es decir, salvo que la democracia no exista más allá del círculo polar— y en último caso puede ser un punto de vista parcial, pero no es esto a lo que nos referimos cuando sospechamos que lo que falla es el Estado más que la democracia. Tampoco es un problema exclusivo de la clase política. Sin duda, la media de los políticos profesionales deja bastante que desear, pero también los hay muy buenos y esto no es una cuestión de si hay listas cerradas o si los políticos no conocen el sector privado. Ojalá fuera tan fácil como rediseñar algunas reglas de acceso al poder político. Es un problema que parece más profundo.

Se trata, posiblemente, de un problema de inteligencia colectiva, de capacidad de aprendizaje, de ordenación de prioridades, de transparencia (lo racional es siempre lo comunicable) y de toma de decisiones flexibles y abiertas a ser corregidas. En esto, la clase política tiene su parte de responsabilidad, pero es en la intersección entre la dirección política y las burocracias (y en las burocracias mismas) donde el problema se prolonga. Problemas urgentes como la lucha contra la pandemia muestran no solo que el

1 Véase Charron, Lapuente y Annoni (2019).

país no había sido capaz de aprender lo suficiente sobre esto, o de reaccionar a la información que llegaba (en eso no fue tan distinto de los países parecidos a España), sino que no es capaz de aprender de su propia experiencia —no digamos las ajenas— ante la persistencia de la crisis. Compárese con los países de Asia oriental, educados tal vez por epidemias anteriores como SARS o MERS, y que o bien han bloqueado efectivamente la entrada del virus desde el comienzo, pese a tenerlo mucho más próximo, o bien lo han combatido con éxito. Pero compárese también con otros lugares donde la primera ola fue desastrosa, desde Italia a la ciudad de Nueva York, y cómo —en un contexto, por cierto, descentralizado y políticamente polarizado— parece que han hecho un buen uso de su primera experiencia mucho más deprisa que en España.

En este informe solo podemos comenzar a asomarnos a problemas que todavía necesitan una reflexión que extraiga lecciones de la crisis aguda de la pandemia, pero el informe está, no obstante, dirigido al examen de cuestiones estructurales clave cuya sombra se proyecta en la crisis de 2020: cómo ha perdido apoyo el Estado autonómico; cómo ha cambiado el consumo de información en una esfera digital aparentemente polarizada (algo que constituye la base de buena parte de la conversación colectiva); cómo la desigualdad económica socava el fundamento normativo de una democracia con participación de todos; cómo la falta de nuevos Presupuestos Generales indica un quebranto en la relación de responsabilidad política y una debilidad en la capacidad de las institu-

ciones, etc. Además, estudiamos otras cuestiones como la inestabilidad del Gobierno, la manera de afrontar problemas de largo plazo como el cambio climático, o la conclusión del proceso judicial a los líderes independentistas catalanes.

En lo que resta de esta introducción se recoge el panorama que ofrecen los datos, propios y comparados, sobre la evaluación de la democracia en España, seguido de una visita a las percepciones que conforman la opinión pública (y que son coherentes con la auditoría de los expertos) y de alguna evidencia de cómo la democracia española puede funcionar en un Estado que se queda rezagado. La introducción concluye con un comentario sobre los focos del informe.

La valoración de la democracia

El *Informe sobre la Democracia en España* lleva 12 años auditando el funcionamiento de nuestro sistema político a través de una encuesta a la que responden cientos de expertos conocedores de la materia en nuestro país. Por cuarto año consecutivo, la valoración global de la democracia continúa su ascenso, alcanzando los 6,1 puntos sobre 10, la nota más alta desde 2008. Además, es la primera vez que la evaluación se encuentra por encima de los cinco puntos en todas las grandes dimensiones que se evalúan: derechos y ciudadanía; Gobierno; representación y elecciones; sociedad civil; y dimensión internacional de la democracia. Tras haber superado un declive prolongado, más o menos coincidente con la recesión económica, la evaluación de este año consolida un juicio de conjunto favorable.

Esto ha sucedido tras un año, el 2019, con doble convocatoria electoral, tras unas segundas elecciones celebradas en noviembre por la falta de acuerdo para formar Gobierno tras las primeras, celebradas en abril y que, a su vez, fueron necesarias por falta de acuerdo a la hora de aprobar unos presupuestos. También fue el año en el que la sentencia del llamado juicio del *procés*, que pudo seguirse por televisión durante todo su recorrido, desencadenó agrios debates y verdaderos tumultos callejeros. Esto por citar solo los dos eventos que tal vez produjeron mayor tensión y comentarios mediáticos. Es notable que, en efecto, los únicos asuntos en los que la calificación del sistema democrático retrocede con respecto al año anterior sean la estabilidad del Gobierno y la efectividad de la oposición (sobre todo lo primero). Pero es igualmente notable que los asuntos en los que la calificación de la democracia española ha mejorado más en 2019 sean la independencia de los jueces, la protección de la libertad de expresión y la existencia de una legislación penal imparcial. Los detalles pueden verse en el último capítulo de este informe.

Para esta última auditoría hemos contado con la aportación de cerca de 300 expertos. En un ejercicio de transparencia del todo singular, el profesor Modesto Escobar, responsable de la encuesta, presenta un detallado examen de ese panel de jueces, de sus preferencias y actitudes como ciudadanos. Es importante diferenciar el dictamen de sus opiniones personales. El instrumento de evaluación que utilizamos no es una encuesta sobre las actitudes políticas de los exper-

tos, sino sobre cómo estos juzgan una amplia batería de asuntos en su capacidad de conocedores del sistema político español. Me parece importante señalar que puede constatarse cómo, en promedio, en sus opiniones personales, los evaluadores que emiten este dictamen no están sesgados a favor del *statu quo*, lo que añade crédito a su juicio positivo. En particular, se muestran ampliamente favorables a la reforma de la Constitución y, hasta 2016 —es decir, antes de la ruptura constitucional por parte del Parlamento de Cataluña en septiembre de 2017—, se mostraban más bien favorables a una solución a través de referéndum, mientras que todavía hoy están muy divididos y se muestran más comprensivos con esa demanda que la sociedad española en su conjunto. En su dictamen, no obstante, han premiado el funcionamiento del Estado de derecho durante 2019.

¿Difiere esta valoración de la de los observadores internacionales? Lo cierto es que apenas lo hace. Los principales observatorios mantienen puntuaciones muy altas para la democracia en España: en unos casos aumentan ligeramente, en otro disminuye también ligeramente.

El índice Varieties of Democracy (V-Dem) de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) y del Instituto Kellogg (EE. UU.) es uno de los instrumentos de evaluación de la democracia más parecidos al nuestro, pues también está basado en una encuesta multidimensional a la que responden expertos. Es también el más reciente de los indicadores internacionales y, pese a su juventud, es el que está ganando más aceptación entre los científicos sociales. En realidad, no se

trata de un índice sino de cinco, ya que forma parte de su filosofía una conceptualización de la democracia como algo irreductible a una única esfera. Cada sistema político es evaluado en sus dimensiones de democracia deliberativa, democracia igualitaria, democracia electoral, democracia liberal y democracia participativa. La evaluación de los expertos del V-Dem en 2019 señala una leve mejora para España: tres puntos (de cien) en democracia deliberativa y un punto en democracia electoral, manteniéndose constantes las puntuaciones de las otras tres dimensiones.

Estas puntuaciones son superiores a la media de las democracias de Europa occidental, lo que sitúa a España en el grupo de democracias más desarrolladas. La puntuación de V-Dem es tres puntos más alta que la media de Europa occidental en democracia deliberativa, en democracia igualitaria y en democracia liberal, dimensiones para las que obtiene 79 puntos en las dos primeras y 81 en la última. Asimismo, la calificación de España se encuentra dos puntos por encima de la media europea occidental en democracia electoral y participativa, con 88 y 63 puntos respectivamente.

Por su parte, el indicador de Freedom House sobre derechos y libertades civiles y políticas es moderadamente crítico con España en 2019, pues retrocede dos puntos, de 94 a 92. Se trata de una variación muy leve y no impide que España siga formando parte, con mucha holgura, del grupo de países plenamente libres para este observatorio. Para dar sentido a estas cifras, considérese que Alemania obtiene una puntuación de 94, Portugal de 96 y Dinamarca de 97;

pero Francia obtiene 90 puntos, Italia 89 y EE. UU. 86. Los eventos del año por los que se penaliza la valoración de España, según su informe, son el fracaso en la formación de Gobierno tras las elecciones de abril y el desacuerdo de los evaluadores de Freedom House con que se haya seguido el proceso debido en el juicio a los líderes independentistas catalanes. Puede leerse el capítulo de la profesora Cuerda Arnau en este informe para encontrar argumentos que niegan esa segunda afirmación, y una discusión explícita de los informes a los que Freedom House parece haber dado algún crédito.

De otra parte, *The Economist* mantiene la puntuación del año precedente para España (de hecho, con una subida marginal), por lo que un año más figura en su corta lista de 25 democracias plenas. Con 8,29 puntos sobre diez, se encuentra en el puesto 16, que comparte con Austria. En su informe, *The Economist* también toma nota de los problemas en el funcionamiento del Gobierno (la dimensión peor calificada) y, sin criticar el juicio a los líderes independentistas, se refieren a las largas penas de cárcel impuestas y a lo que consideran un enfoque excesivamente legalista del conflicto territorial, aunque afirman que eso se refleja en la puntuación de España desde 2017 y que no merece más revisión.

En conclusión, la evaluación del sistema democrático español en 2019, en opinión de los expertos internacionales, es positiva y concordante, en líneas generales, con la de este informe. Veremos que también concuerda con la percepción de la opinión pública.

La opinión de los ciudadanos

¿Cómo es la relación entre la democracia española y los ciudadanos? Esta relación puede contemplarse en los dos sentidos del vínculo. En el sentido que va de la democracia hacia sus habitantes —lo que esta parece hacer por ellos— la relación ha mejorado en 2019. La satisfacción de los españoles con la democracia, medida por el CIS en una escala de cero a diez y que no había hecho otra cosa que descender desde 2006, registra por primera vez un ascenso y alcanza un valor medio netamente positivo (5,1), situándose en el nivel de hace tres lustros. Pese a la lamentablemente mutilada serie temporal del CIS (el dato anterior más reciente era de 2016) el cambio de tendencia no ofrece dudas, aunque no podamos saber si se ha iniciado precisamente este año o en alguno de los dos años anteriores. La encuesta del Latinobarómetro, que reproduce una idéntica pregunta para España, ya registró un cambio de tendencia en 2017, que es la última observación disponible. En cualquier caso, que los ciudadanos perciban con más satisfacción el funcionamiento de la democracia que en el pasado cercano es coherente con la evaluación que hace la encuesta del *Informe de la Democracia en España* y le confiere validez añadida a su resultado.

Si contemplamos ahora el vínculo que va desde los ciudadanos hacia la democracia —es decir, el apoyo que estos le prestan o niegan—, la relación mantiene su tendencia de largo plazo, que es muy buena. En general, las personas que apoyan una forma de Gobierno autoritario se encuentran por debajo del

5% en casi todas las observaciones que se han hecho en este siglo, si bien en el pasado todavía resultaban ser de más del 10% en algunas encuestas. Asimismo, el apoyo incondicional a la democracia, bajo cualquier circunstancia colectiva o personal, se suele mantener por encima del 85% (el 85,1% en la última encuesta del CIS de 2019), aunque a mediados de los años 80 todavía no llegaba al 70%. Aquello que alguna vez se llamó el “franquismo sociológico” hace tiempo que ha desaparecido, aunque por razones de muy distinto tipo se hable de ello mucho más que antes.

Durante la crisis económica sí hubo un inquietante aumento del número de personas que consideraban que tener o no democracia era indiferente para ellos individualmente, dadas sus circunstancias personales, superando el 12%, a lo que se añadió un modesto repunte del autoritarismo (6,5%). Es posible que ese aumento de la indiferencia tuviese relación con el incremento de actitudes antipolíticas y favorables a la tecnocracia que cundieron en esos años. De nuevo, el CIS nos deja a oscuras sobre cómo apareció y desapareció este rasgo concreto en la opinión pública, que se detectó en 2012, pues no hay encuestas sobre este asunto ni en los años precedentes ni en los sucesivos, hasta 2017. Lo que muestran las encuestas de los últimos años es que ese tipo de actitudes, en las que normalmente fermenta el populismo, han quedado felizmente atrás por el momento.

La última ola de la Encuesta Mundial de Valores, que es de 2017-2019, confirma que el apoyo democrático español es sólido en términos comparados. La in-

investigación encuentra que el 92,4% de los españoles juzga que tener una democracia es algo bueno o muy bueno; un poco menos que los italianos (93,1%) o los alemanes (95,5%) pero un poco más que los británicos (91,5%) o que los franceses (89,9). En definitiva, parece que se ve a España como un país europeo occidental corriente y moliente, una democracia madura que no tiene viejos demonios de los que preocuparse, aunque puedan aparecer algunos nuevos. En ningún caso se parece a la situación de países, por lo demás tan diferentes entre sí, como Chile o Rusia, en los que esta misma encuesta encuentra un apoyo a la democracia bastante menos rotundo.

La capacidad del Estado

¿Si no es la democracia, qué es lo que parece estar fallando? La capacidad del Estado puede medirse de muchas formas y puede detectarse en múltiples síntomas, pero no es fácil determinar su naturaleza. Aunque solo sea como conjeturas, se pueden visitar algunas características medidas por el Banco Mundial, un organismo internacional interesado en el desarrollo económico con el que la capacidad estatal está muy relacionada.

Como ya se ha indicado más arriba, algunos índices del Banco Mundial pueden estar señalando que la capacidad del Estado en España se está deteriorando. Es interesante observar cómo evoluciona la valoración que hace este organismo de la “efectividad del Gobierno” que, a través de 16 indicadores distintos, “captura la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de los

empleados y funcionarios públicos y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad del proceso de formulación y ejecución de políticas públicas y la credibilidad del compromiso del Gobierno con las mismas”. Suena muy parecido a lo que nos preocupa. Pues bien, para lo observadores del Banco Mundial, España ha pasado de estar en niveles iguales o superiores a los de la media de los países de ingresos altos de la OCDE —en torno al percentil 90, donde se encontraba hasta más o menos el cambio de siglo— a estar claramente por debajo de esa media, especialmente a partir de la Gran Recesión y sin que se vean señales de recuperación, con valoraciones por debajo del percentil 80.

Lo misma historia se repite con su valoración de la “calidad regulatoria”, un índice que pone el peso en las políticas del Gobierno que facilitan el desarrollo eficiente del sector privado. La serie temporal registra un declive con respecto al grupo de los países más desarrollados aproximadamente en el mismo periodo. España pasa de estar junto con su grupo natural a quedarse descolgada, con un descenso de unos 10 puntos porcentuales.

Téngase en cuenta que lo que el Banco Mundial llama “Gobierno”, siguiendo la usanza estadounidense, las lenguas latinas lo suelen llamar “Estado”. Estos dos indicadores no se refieren al Ejecutivo de uno u otro partido, sino a cómo el Estado produce los bienes que debe producir y cómo impide o facilita que los produzca el sector privado.

Este deterioro puede haberse producido por una falta de adaptación, porque lo que antes funcionaba haya dejado de

hacerlo, o porque los mecanismos se hayan desgastado o estropeado. Posiblemente, pero esto es solo una especulación, han sucedido las dos cosas. Hay un límite a cuánto puede funcionar una Administración politizada sin desgastarse: lo que en un periodo de consolidación democrática se podía aún presentar como impulso político se convierte en rémora. Y también hay un límite para la capacidad de adaptación a un entorno cambiante y multinivel de una burocracia basada, en gran medida, en procedimientos de selección de personal y de organización del trabajo que están como mínimo anticuados. Si en algo queda abierto el informe de 2019 es en la necesidad de seguir investigando sobre la capacidad del sector público.

Los focos del informe

En la primera parte de este informe tratamos asuntos que podemos llamar estructurales y que se examinan en una perspectiva temporal amplia, mientras que en la segunda se analizan cuestiones que fueron claves específicas del año 2019.

En España la polarización ideológica y territorial ha ido en aumento de forma bastante marcada. Tanto las posiciones de los partidos como las posiciones de los ciudadanos se han polarizado en estos ejes, en el sentido, habitual en lo que respecta a este término, de que la posición en uno de ellos predice cada vez más la posición en el otro. El centralismo se identifica cada vez más con posiciones de derechas y lo contrario sucede con la izquierda, desapareciendo

las opciones cruzadas. Entre la opinión pública, la correlación entre la ideología de las personas y su posición sobre el autogobierno de las regiones se dobló entre 2015 y 2019 (del 22 al 43%), según se desprende del análisis de las encuestas del CIS. Para los partidos políticos, considerando las medias de sus votantes, la correlación es ahora casi determinista (el 83%): conocida la posición media del electorado de un partido en el eje ideológico, se puede predecir su posición en el eje territorial.

¿Cuándo, cómo y por qué se estropeó el consenso territorial en España? El informe de este año se abre, tras esta introducción, con la exposición de Amuitz Garmendia y Sandra León sobre cómo ha evolucionado la cuestión autonómica. Las autoras logran trenzar una compleja historia en la que hay cambios normativos, cambios en la opinión pública, el impacto de la crisis económica, la controversia fiscal, una nueva polarización ideológica sobre la cuestión territorial que encuentra acomodo en un nuevo sistema de partidos y una orilla final de desafecto entre ciudadanos de distintos territorios. No es un texto para creer en soluciones fáciles, pero sí un prólogo necesario para pensar en el futuro.

Nos preocupa mucho la aparente polarización política. ¿Cómo contribuyen a ella las nuevas pautas de consumo de noticias en un mercado (o en un foro) digital? Silvia Majó-Vázquez y Sandra González-Bailón, apoyándose en una vasta investigación con datos originales de consumo de noticias en Internet, dibujan un cuadro de gran detalle sobre la relación de los ciudadanos con los medios de comunicación digitales que no

encaja con algunos de los prejuicios que se sostienen en el debate público. En particular, el análisis de datos de las autoras muestra que, por regla general, el consumo de noticias de los españoles a través de estos medios sigue lo que ellas llaman una “dieta diversificada” y no se ajusta a la imagen de “cámaras de eco” que a veces se tiene de la esfera digital, unas cámaras en las que las opiniones divergentes o las noticias incómodas se supone que tienden a desaparecer. Algunos medios son más diversos que otros en sus audiencias, y unos ciudadanos son más proclives a aislarse de la pluralidad que otros, como es de esperar, y en esto último es donde encontramos efectos estructurales más preocupantes. Son las personas de menor nivel educativo quienes con más probabilidad pueden quedar cercados en una cámara de eco. Con todo, las autoras encuentran motivos para un moderado optimismo en cuanto a la configuración de nuestra esfera pública a través de la red y ofrecen datos para ello.

¿Se convierten las desigualdades sociales en España en desigualdades políticas? La repuesta del capítulo cuarto, elaborado por Guillem Vidal, es un sí rotundo. Los ingresos predicen la participación, pues las personas y las comunidades más pobres votan menos y, por tanto, cuentan menos; la clase social predice la participación y por tanto la clase trabajadora y los parados participan menos; por último, en una economía en el que la educación cada vez es más importante, también esta se vuelve un condicionante de la participación política, y en esto podemos encontrar una evolución: se trata de algo que su-

cede durante la última década pero no antes. La importancia de subrayar estos hechos empíricos en este informe no es solamente normativa. Si se permite que la alienación política aumente y las instituciones no se ocupan de escuchar a los que callan, pueden acabar desestabilizadas por quienes dicen hablar por ellos.

Otro asunto sorprendentemente poco tratado en el debate público informado, fuera de los especialistas o de los lugares comunes, es la importancia de los presupuestos en una democracia. El capítulo de Juan Manuel Andrés deja al menos dos grandes lecciones para todos. Una es que los controles sobre la elaboración y ejecución del presupuesto son algo así como la responsabilidad política “en acción”. Aquí la *accountability* de filósofos y científicos políticos se presenta con toda su complejidad real, en la que el funcionamiento de un proceso fundamental depende de instancias y recursos que no ocupan un lugar suficientemente importante en nuestra imagen de la democracia, como es la coordinación con otros países, la supervisión internacional o la capacidad técnica de la burocracia. Otra es una lección sobre capacidad estatal: la inestabilidad política es solo un aspecto visible —y que puede desviar nuestra atención— de un problema de eficacia gubernamental más preocupante y que tiene una tendencia temporal a empeorar, más que de un determinado color político o partidista.

Precisamente, fue la falta de una mayoría para aprobar los Presupuestos Generales del Estado del 2019 lo que catalizó la convocatoria de las primeras elecciones generales de ese año, y fue una desafortunada combinación de ló-

gicas políticas, como explica el análisis de Pablo Simón, lo que llevó al país a tener que repetir las. Se puede añadir que el resultado es una fórmula de coalición que no se había ensayado antes en Europa y que por eso mismo no era fácil conseguir, esto es, una coalición que incluye partidos netamente a la izquierda de la socialdemocracia sin el contrapeso de una fuerza moderadora de centro. La interacción de la competición entre los bloques políticos de izquierda y derecha con la creciente polarización entre los bloques y un procedimiento de investidura contra el reloj impidió que se formara una coalición mínima ganadora hacia el centro en abril (la mayoría absoluta de PSOE más Ciudadanos) y favoreció que se formara otra con un formato inédito hasta ahora en Europa (una coalición minoritaria de la socialdemocracia con la izquierda).

La agenda del Gobierno ha cambiado necesariamente al tener que afrontar la crisis, pero uno de los asuntos que sí estaban claros era que 2019 debería haber sido el primer año de una importante reorientación hacia la conciencia climática y hacia políticas que apoyen ese cambio en la sociedad y economía españolas. Como explica Manuel Jiménez en el capítulo 7, la confluencia de la demanda social —visualizada en manifestaciones pero que respondía a la evolución de las actitudes de los ciudadanos sobre el clima— y del impulso político del Gobierno hacían esperar esa inflexión. Las

resistencias también eran visibles, pero sin duda ha sido la pandemia mundial la que ha provocado que, aparentemente, esto pase a un segundo plano. Sin embargo, cabe argumentar que la pandemia volverá a poner el asunto en la agenda política con mayor fuerza, por una cuestión de justicia generacional: dada la deuda que heredarán los que hoy son más jóvenes, deberían heredar también al menos una economía sostenible.

El informe se cierra con un análisis y evaluación de la sentencia del Tribunal Supremo en el llamado juicio del *procés*, al que María Luisa Cuerda Arnau dedica el último capítulo. El texto concluye de forma muy ajustada observando los problemas de la legislación vigente sobre rebelión y sedición —que considera necesarios reformar—; acotando lo que puede resultar más criticable de la sentencia —las largas penas y cierto trabajo de individuación de los delitos en algunos casos—; y despejando lo que no se encuentra objetable: el respeto a todos los derechos y garantías procesales de los condenados y el ajuste de la sentencia a la ley vigente.

Bibliografía

Charron, N., V. Lapuente y Annoni P. (2019). “Measuring Quality of Government in EU Regions Across Space and Time”. *Papers in Regional Science*.