

vértigo porque es difícil asimilar toda la rica información que en estas páginas se ofrece. Una investigación más amplia de los rasgos comunes de este filón de pensamiento podría tener gran interés para reconstruir la construcción del derecho público europeo y calibrar su impacto en el primer positivismo del siglo XIX y en el federalismo. No en balde, recordemos que Sosa Wagner ya escribió *Maestros alemanes del Derecho Público* en 2005 y *Juristas y enseñanzas alemanas 1945-1975* en 2013.

Javier García Roca

Universidad Complutense de Madrid

IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA: *La confusión nacional*, Madrid, Catarata, 2018, 200 págs.

Ignacio Sánchez-Cuenca ha hecho en su libro *La confusión nacional* (2018) una contribución sumamente valiosa al análisis de la secesión en el contexto catalán, mediante la aplicación de ideas desarrolladas en *Más democracia y menos liberalismo* (2010). Sobre la unidad de España y lo defendible o indefendible de su quiebra se ha escrito mucho en las dos últimas décadas y no siempre con la solidez argumental y el sosiego de los que hace gala Sánchez-Cuenca. Como ya hizo en *La impotencia democrática* (2014) y *La desfachatez intelectual* (2015), el autor despliega en *La confusión nacional* recursos de la teoría política y de las ciencias sociales para someter a una crítica exhaustiva percepciones ideológicas sostenidas por medios, expertos, juristas, políticos e intelectuales, haciendo accesibles, por el camino, al gran público polémicas de gran complejidad.

Reseñar un libro de esta índole no es tarea sencilla. Dado su carácter multidisciplinar y su salto de cuestiones técnicas a cuestiones polémicas apropiadas para la columna de opinión, ha de tomarse una decisión previa sobre el enfoque disciplinar y estilístico que adoptar. Esta reseña va a centrarse en los presupuestos de teoría política usados por el autor, debido a que su principal enmienda tanto a la opinión de los columnistas como a la opinión más experta se funda en lo que designa como «un conflicto de demos», asunto que cae dentro de dicha disciplina. Por otro lado, se van a medir las afirmaciones del libro con criterios académicos. Por dos motivos: porque los análisis que conectan el problema del *demos* y la secesión son escasos incluso en el debate puramente académico y, sobre todo, porque el mismo autor usa estos criterios a la hora de rebatir las opiniones de nuestra esfera pública que considera pobres.

La tesis de *La confusión nacional* es que la democracia española ha sido incapaz de abordar de modo satisfactorio el desafío secesionista catalán de la

última década. Aunque las instituciones políticas del Estado español no puedan calificarse de deficientes si las comparamos con las de otros países afines, las prácticas democráticas tanto de sus poderes como de los grandes medios dejan mucho que desear. Esto se refleja en una esfera pública con una comprensión deficiente de categorías como nación, democracia o liberalismo.

No obstante, la actitud intransigente no es meramente institucional, sino que permea a la población española en su conjunto, bloqueando de este modo una salida negociada a las demandas de los nacionalistas. Si otros nacionalismos con Estado se cohesionan construyendo un enemigo externo, el español lo hace negando la existencia de las naciones catalana y vasca. Este ambiente es propicio para la pasividad frente a acciones de dudosa legitimidad democrática, como la guerra sucia contra dirigentes catalanes. Dado estos antecedentes, no es raro que en 2017 Mariano Rajoy manejara de forma torpe el desafío secesionista, tratando de reprimir de forma innecesaria el referéndum, dando con ello una imagen internacional de autoritarismo y violando derechos de reunión, asociación y expresión.

El libro nos ofrece un diagnóstico sombrío de la democracia en España y se denuncian varios fallos sistémicos: un fracaso del Gobierno por negarse a dialogar, del Estado de derecho por la existencia de una guerra sucia, del sistema judicial por tomar decisiones que socavan principios democráticos y de los medios por haber abandonado la información objetiva y e iniciar una campaña ideológica.

El autor consigue acercar debates de gran complejidad al gran público sin dejar de utilizar un tono ameno y una expresión clara. Sin embargo, su sesgo sale a relucir en el uso simultáneo de teorías académicas sólidas en defensa su postura y de defensas más débiles de las posturas ajenas. Por ejemplo, el capítulo dedicado a las concepciones erróneas sobre nacionalismo analiza declaraciones y columnas de los grandes medios españoles que defienden una presunta conexión entre el nacionalismo catalán e ideologías unánimemente rechazadas, como el nazismo o el fascismo. Aquí nos encontramos mencionados a los habituales nombres: Gabriel Albiac, Mario Vargas Llosa, Javier Cercas, etc. El autor usa literatura académica para demostrar que, a pesar de lo que digan tales opinadores, ni el nacionalismo catalán es un fenómeno sumamente dañino ni los españoles se libran de nacionalismo. El carácter pacífico e inocuo de gran parte de los nacionalismos sin Estado y la existencia de un nacionalismo de Estado que se plasma en nacionalismo banal son fenómenos conocidos por cualquiera con una mínima familiaridad con la literatura vigente sobre nacionalismo. En este particular, pues, no cabe objeción a los argumentos del autor. Pero habría sido deseable que el libro se hubiera ocupado, aunque fuera someramente, de las críticas al nacionalismo como fuente de normatividad sólidamente argumentadas, en lugar de centrarse

únicamente en la habituales exageraciones y salidas de tono de los columnistas españoles. David Miller aparece citado como autoridad cuando se trata de abordar las conexiones entre nacionalismo y democracia y nacionalismo y solidaridad, pero hay una notoria ausencia de críticas académicas al nacionalismo liberal, tanto normativas como conceptuales. Alguien que leyera el libro poco avisado podría cerrarlo pensando que hay consenso académico sobre el carácter inequívocamente positivo del nacionalismo a la hora de vertebrar las democracias liberales, justificar la exclusión y fundamentar la solidaridad y el principio de soberanía popular. No es el caso².

Lo mismo sucede con la exposición que hace el autor de las visiones sobre la secesión. De nuevo, el lego podría llevarse la errónea idea de que hay dos tipos de teorías: una democrática, más permisiva, y otra, liberal, menos permisiva y que nos invita a aceptar el *statu quo* sin mayor justificación. Nada de esto es así. Sánchez-Cuenca afirma que «la teoría liberal clásica tiene muy poco que decir» sobre el asunto de la secesión y realiza una extraña analogía con el libertarismo (2018: 92). Según su visión, «lo que viene a decir el liberalismo es que la democracia se funda en los Estados realmente existentes, sin plantearse averiguaciones ulteriores sobre las razones o la justicia de que algunas naciones hayan evolucionado hacia la forma estatal y otras no lo hayan logrado. La distribución de Estados está dada, piensa el liberal, lo que cuenta a partir de ahí es que la democracia y el estado de derecho funcionen sin trabas» (*ibid.*: 92-93). Pero no es cierto que las teorías liberales tengan «poco que decir», ni tampoco que sean todas conservadoras o que las teorías democráticas sean más permisivas. Muy brevemente, hay varios contrajemplos recientes que cabe mencionar. Wellman (1995) ha defendido el derecho a la secesión desde el respeto a la autonomía, así como Harry Beran (1984) lo hizo desde la idea de consentimiento, ambos principios canónicos del liberalismo. Cierto es que hay visiones liberales conservadoras como la de Jeremy Waldron (2010), pero su fundamento es sólido y no nos invita a aceptar sin más el *statu quo*. De hecho, Waldron (2002) ha tratado el problema de la injusticia histórica de las fronteras de forma exhaustiva. Por otro lado, hay teorías democráticas *conservadoras*, como la de Thomas Christiano (2006), que sustenta un principio conservador respecto a las fronteras basado en su visión de la legitimidad democrática como igualdad pública. En suma, hay teorías liberales y democráticas de toda índole. No obstante, el libro usa teorías democráticas para enfocar el problema de la secesión como un conflicto de *demos*, y poco o nada se nos dice de los motivos por los cuales otras teorías, democráticas y

² Entre otros muchos ejemplos, véanse Abizadeh (2002, 2004, 2008, 2012), Pevnick (2009), Scheffler (2007), Axelsen (2013) o Lægaard (2010).

liberales, escogen otro punto de partida y pasan por alto el problema del *demos*. De nuevo, el libro usa herramientas sofisticadas en defensa de su tesis, pero obvia las plausibles defensas igualmente sofisticadas de las posiciones contrarias.

Finalmente, hay una tensión interna en la argumentación de *La confusión nacional*. Sánchez-Cuenca describe la relación entre el problema del *demos* y la secesión del siguiente modo, que reproduzco en su integridad:

Llamemos E al *demos* original y C al subconjunto de dicho *demos*. Los miembros de E querrán que el asunto se resuelva por la mayoría en E: si hay una mayoría en contra de la separación el asunto queda resuelto políticamente. El *demos* E supone que le corresponde a él tomar la decisión. Por eso si se llega a plantear un referéndum, de autodeterminación reclama que en todo caso el sujeto de referéndum sea E y no C. Por el contrario, C no quiere seguir tomando decisiones colectivamente con E y, por eso mismo, no se siente vinculado por las decisiones que el conjunto de E pueda tomar. C pretende llevar a cabo un referéndum de autodeterminación en el que participan todos los miembros de C. Los procedimientos habituales no pueden resolver un conflicto de esta naturaleza. Las reglas democráticas funcionan en la medida en que hay una comunidad que esté de acuerdo en tomar decisiones colectivamente. De ahí que el principio de mayoría resulte inútil si el *demos* se quiebra. ¿Quién decide quién es miembro del *demos*? Para que la minoría, en este caso C, acepte el resultado de la regla de mayoría tiene que suceder que C quiera tomar decisiones en común con E, pero el problema es justamente que C quiere tomar decisiones por sí mismo, al margen de lo que decidan las personas que pertenecen a E. La democracia no sirve para decidir quién es el sujeto que tomará las decisiones democráticamente. Se produce una especie de punto ciego de la democracia: cuando esta se vuelve sobre sí misma queda bloqueada. La única forma de avanzar en esta cuestión es a tientas, tratando de inspirarse en valores democráticos de tolerancia y autogobierno, justo lo que, en mi opinión, no se ha hecho en España (Sánchez-Cuenca, 2018: 95-96).

Este fragmento acierta al poner el énfasis en que conviene articular el conflicto en términos de *demos*, pero dos puntos son cuestionables. En primer lugar, el principio de mayorías se ha defendido de manera sólida como método para delimitar el *demos* legítimo y, por tanto, la democracia sí podría servir para determinar el sujeto que tomará las decisiones democráticamente. En segundo lugar, aunque sí tuviéramos que usar valores democráticos, no sería atinado decir que avanzamos a tientas: la relación entre los valores de la democracia y las posibilidades de definir el *demos* legítimo se han explorado de manera exhaustiva.

Basándose en esta visión del *demos*, *La confusión nacional* propone la siguiente salida al conflicto catalán: en primera instancia, se consulta a todos

los españoles sobre una reforma constitucional que cambie la estructura territorial del Estado. Si se acepta en toda España, se implementa y el problema se soluciona transformando España en un país federal. Si la reforma fracasa en Cataluña o en el resto del Estado, se realiza una consulta en Cataluña para elegir entre el *statu quo* y la secesión. Finalmente, si la reforma no fracasa, pero no se acepta en Cataluña, se realiza una consulta para elegir entre la España reformada y la secesión (*ibid.*: 192-193).

Nótese que, aunque Sánchez-Cuenca establece que el conflicto entre *demos* es irresoluble desde parámetros democráticos, de hecho nos ofrece una salida democrática para la resolución del conflicto basada en el principio de mayorías (*ibid.*: 193). Adicionalmente, es una solución en la que la voluntad de los catalanes tiene preeminencia, dado que a ellos les corresponde decidir finalmente si permanecen o no en España. Así pues, en *La confusión nacional* hay una tensión entre el diagnóstico de la situación en términos de «conflicto de demos» y la salida propuesta.

Es extraño que Sánchez-Cuenca no considere que una solución basada en consultas sea una solución democrática, dado que una consulta vinculante no deja de ser al menos un paso dentro de un ejercicio de soberanía popular. Sin embargo, entender la consulta en términos de soberanía es explícitamente descartado por el autor dado que una consulta «no es un ejercicio de soberanía, sino un método para dilucidar el grado de apoyo a la independencia en el territorio en el que se pide Estado propio» (*ibid.*: 189). Más sorprendente es esta afirmación si consideramos que en la visión política de la soberanía de Sánchez-Cuenca esta puede devolverse a instituciones supranacionales y no está ejercida necesariamente por un solo *demos* acotado por los límites del Estado. Es decir, *soberanía* para el autor no es necesariamente equivalente a ejercicio doméstico del poder (*ibid.*: 118-121).

Quizá un modo de superar estas tensiones y vertebrar el argumento central hubiera sido incorporar la voluminosa literatura reciente sobre el problema del *demos*, definiéndose en esa controversia en lugar de partir de la imposibilidad de solventarla. Así, por ejemplo, optar por una resolución del problema del *demos* basada en el principio de autodeterminación (Altman y Wellman, 2009; Stilz, 2016, 2019) podría haber justificado otorgarle la última palabra a los catalanes; mientras que el principio de «todos los sometidos» tal y como lo ha defendido Arash Abizadeh (2012) es afín a la visión no metafísica de la soberanía defendida por Sánchez-Cuenca y ofrece materiales sofisticados para justificar la variación democrática de los límites cívicos.

Para cerrar esta reseña, quiero resaltar que *La confusión nacional* es un libro de indudable solidez. Por su análisis de la retórica que aparece en los grandes medios y su mezcla de consideraciones empíricas y normativas, el libro es la clase de contribución que necesitamos para hacer avanzar la

discusión y, eventualmente, resolver el conflicto de modo satisfactorio. Ignacio Sánchez-Cuenca comienza diciendo que «la democracia española no ha estado a la altura de las circunstancias en la cuestión catalana» (2018: 9) y considera su libro un intento de subsanar la ausencia de análisis que otorguen la importancia debida a los valores democráticos. Sin duda, ha conseguido su objetivo.

Bibliografía

- Abizadeh, A. (2002). Does liberal democracy presuppose a cultural nation? Four arguments. *American Political Science Review*, 96 (3), 495-509. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S000305540200028X>.
- (2004). Liberal nationalist versus postnational social integration: on the nation's ethno-cultural particularity and «concreteness». *Nations and Nationalism*, 10 (3), 231-250. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1354-5078.2004.00165.x>.
- (2008). Democratic theory and border coercion: no right to unilaterally control your own borders. *Political Theory*, 36 (1), 37-65. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0090591707310090>.
- (2012). On the demos and its kin: nationalism, democracy, and the boundary problem. *American Political Science Review*, 106 (4), 867-882. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0003055412000421>.
- Altman, A., y Wellman, C. H. (2009). *A liberal theory of international justice*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199564415.001.0001>.
- Axelsen, D. V. (2013). The state made me do it: how anti-cosmopolitanism is created by the state. *Journal of Political Philosophy*, 21 (4), 451-472. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/jopp.12005>.
- Beran, H. (1984). A liberal theory of secession. *Political Studies*, 32 (1), 21-31. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1984.tb00163.x>.
- Christiano, T. (2006). A democratic theory of territory and some puzzles about global democracy. *Journal of Social Philosophy*, 37 (1), 81-107. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9833.2006.00304.x>.
- Lægaard, S. (2010). Immigration, social cohesion, and naturalization. *Ethnicities*, 10 (4), 452-469. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1468796810378324>.
- Pevnick, R. (2009). Social trust and the ethics of immigration policy. *Journal of Political Philosophy*, 17 (2), 146-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2007.00296.x>.
- Sánchez-Cuenca, I. (2010). *Más democracia, menos liberalismo*. Madrid: Katz Editores. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvndv92p>.
- (2014). *La impotencia democrática: sobre la crisis política de España*. Madrid: Catarata.
- (2015). *La desfachatez intelectual: escritores e intelectuales ante la política*. Madrid: Catarata.
- (2018). *La confusión nacional: la democracia española ante la crisis catalana*. Madrid: Catarata.
- Scheffler, S. (2007). Immigration and the significance of culture. *Philosophy and Public Affairs*, 35 (2), 93-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.2007.00101.x>.

- Stilz, A. (2016). The value of self-determination. En D. Sobel, P. Vallentyne y S. Wall (comps.). *Oxford studies in Political Philosophy* (pp. 98-127). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198759621.003.0005>.
- Stilz, A. (2019). *Territorial Sovereignty: A philosophical exploration*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198833536.001.0001>.
- Waldron, J. (2002). Redressing historic injustice. *The University of Toronto Law Journal*, 52 (1), 135-160. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/825930>.
- (2010). Two Concepts of Self-Determination. En S. Besson y J. Tasioulas (comps.) *The Philosophy of International Law* (pp. 119-138). Oxford: Oxford University Press.
- Wellman, C. H. (1995). A defense of secession and political self-determination. *Philosophy & Public Affairs*, 24(2), 142-171. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.1995.tb00026.x>.

Alberto Manuel Hers Martínez
Universidad LUISS Guido Carli

CARLOS GARRIDO LÓPEZ Y EVA SÁENZ ROYO (coords.): *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2019, 319 págs.

Recabar la opinión de la ciudadanía mediante la convocatoria de referéndums se ha convertido en un recurso por parte de los gobernantes cada vez más habitual en las dos últimas décadas. Pocos países democráticos son ajenos a esta tendencia (p. ej. no se ha utilizado en Bélgica o Bulgaria y apenas en otros países como Francia y Australia), pero en ninguno su uso ha resultado más controvertido tanto política como jurídicamente que en Gran Bretaña, a consecuencia tanto del *brexit* como del referéndum de secesión de Escocia, y en España a raíz del desafío independentista catalán. Lo cual no quiere decir, tampoco, que en otras latitudes el uso del referéndum no haya estado exento de polémica: piénsese en Colombia respecto del proceso de paz, Canada respecto de Quebec, etc.

La bibliografía en español sobre este instrumento de democracia directa es, sin embargo, muy inferior a la que existe en inglés, y por eso un libro colectivo como el dirigido por Carlos Garrido y Eva Saenz está llamado a convertirse en una referencia en nuestro país. Ambos son especialistas en la materia, como demuestran sus últimas publicaciones al respecto.

La obra trae causa de la jornada sobre referéndums y consultas populares autonómicas que se celebró en noviembre de 2018 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, en el marco del proyecto de investigación «Nuevas formas de participación en las Democracias avanzadas» (DER2016-75406-R). En dicha jornada participaron Paloma Biglino Campos, Nicolás Pérez Sola, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, Esther Martín Nuñez, Javier