

EL DEBATE EN EL ESTADO

Una salida democrática a tientes

Ignacio Sánchez-Cuenca



Mapa de Catalunya i Espanya sobre la qüestió del 'demos' inspirat en el quadre "La traïció de les imatges" (en francès, "La trahison des images") de René Magritte, en el qual l'artista surrealista va pintar una pipa amb una frase a sota: "Ceci n'est pas une pipe" ("Això no és una pipa"). El pintor belga és conegut per haver dotat el surrealisme d'una càrrega conceptual basada en el joc d'imatges ambigües i el seu significat denotat a través de paraules. Il·lustració: César Cromit

En el estudio de la Lógica, las paradojas ocupan un lugar muy destacado. Se trata de actos de habla en los que resulta imposible establecer su verdad o validez. La más famosa es la paradoja del mentiroso, cuya primera formulación puede encontrarse en el Evangelio de San Pablo: el cretense Epiménides afirmó que todos los cretenses eran unos mentirosos. Si Epiménides dijo la verdad, se sigue que él mismo era un mentiroso, luego deberíamos concluir que su afirmación era falsa. Pero si es falso lo que dijo Epiménides, se confirma su tesis de que todos los cretenses son unos mentirosos y no nos queda más remedio que concluir que es verdad.

Hay muchas formulaciones alternativas de la paradoja del mentiroso. Bertrand Russell planteó este enigma: sea un barbero que sólo afeita a aquellos que no se afeitan a sí mismos. ¿Quién afeita entonces al barbero? Si el barbero no se afeita a sí mismo, debería hacerlo, pues él se encarga de afeitar a quienes no se afeitan a sí mismos; pero si se afeita, no debería afeitarse a sí mismo, pues sólo afeita a quienes no se afeitan a sí mismos.

El punto ciego de la democracia

Lo más interesante es que la paradoja tiene registros que van más allá del lenguaje enunciativo. Pensemos por ejemplo en un sargento que le dice a un soldado “¡Desobedece esta orden!” ¿Qué debería hacer el soldado? Si incumple la orden, habrá obedecido el mandato inicial, pero si decide obedecerla no le queda más remedio que desobedecer. O piénsese en un político que prometiera incumplir sus promesas. Nos encontraríamos en la misma situación. ¿Y qué decir de un juez que declarara que su sentencia es inválida? Si se invalida, habrá quedado validada, y al revés.

Ya enunciemos, ordenemos, prometamos o declaremos, la paradoja se produce cuando se incluye una referencia a la condición de posibilidad del acto de habla que se pretende realizar. El lenguaje puede hablar de sí mismo sin problema, como cuando decimos “Esta oración tiene cinco palabras”. Pero lo que no puede hacer es referirse a su propia condición de posibilidad. Así, el acto de habla “¡Desobedece esta orden!” no es paradójico por referirse a sí mismo, sino por referirse a lo que da sentido y hace posible una orden, que es su cumplimiento o incumplimiento. Una orden que no se puede cumplir es una orden defectuosa. Una orden que se refiere a sus propias condiciones de cumplimiento es una orden incorrecta o inapropiada.

Pues bien, resulta sencillo establecer una analogía entre las paradojas de los actos de habla y la paradoja democrática que se suscita ante una demanda de secesión. La democracia puede procesar y hacerse cargo de cualquier conflicto, cuenta para ello con un conjunto de reglas y procedimientos. Pero no puede dar una solución democrática al cuestionamiento de la condición de posibilidad de la propia democracia.

La democracia, en cuanto forma de auto-gobierno colectivo, requiere de una colectividad que quiera tomar decisiones colectivas conjuntamente. Esa colectividad o pueblo es el *demos* con el que se forma el término “democracia”. Una vez que está claro quién forma parte del *demos*, la democracia se pone en funcionamiento. ¿Qué sucede, sin embargo, si se cuestiona el *demos* en función del cual se toman las decisiones colectivas? Cuando así ocurre, nos encontramos con algo muy parecido a las paradojas lógicas. La democracia puede resolverlo todo excepto el cuestionamiento de su condición posibilitante, que es la existencia de un *demos* que quiera gobernarse a sí mismo. El problema de la constitución del *demos* es un problema pre-democrático y puede considerarse una especie de punto ciego para la democracia [1].

La paradoja radica en que no podemos dar una solución democrática al cuestionamiento de la condición de posibilidad de la propia democracia

El problema puede resumirse así: un *demos* existente, llamémosle A, se fragmenta en dos

subconjuntos, a y b . El subconjunto a (mayoritario) reclama la totalidad e integridad de A , dice que las decisiones colectivas han de tomarlas a y b juntos porque a y b forman parte de A . Sin embargo, b no quiere tomar decisiones con a , quiere separarse del *demos* A y empezar a tomar decisiones por sí mismo, como un nuevo *demos* B . La regla de mayoría no sirve para dirimir el conflicto: b no quiere tomar decisiones con a y, por tanto, si b es una minoría frente a a , b no aceptará el uso del principio de mayoría en A . A su vez, a no aceptará una decisión que tome b por su cuenta, pues no le reconoce a b condición de *demos* propio.

¿Cómo salir de este callejón sin salida?

La democracia, como ya he apuntado antes, no ofrece una salida a este problema. En el manual de instrucciones de la democracia no se incluye solución alguna. Por eso, muchos analistas tratan de evitar la cuestión pensando en términos de Estado. En lugar de ver el asunto como una cuestión de democracia, lo analizan poniéndose en el lugar del Estado e introduciendo, por tanto, consideraciones geoestratégicas: unos dirán que lo mejor en tiempos de globalización es formar Estados de tamaño reducido, con una ventaja comparativa clara en el sistema internacional; otros, en cambio, creerán que no se puede fragmentar más el mundo, que en tiempos de globalización la tendencia consiste en federar, no en separar; si ya es difícil gobernar la UE con 27 miembros, imagínense cómo sería con 54, etcétera.

No quiero afirmar que esta perspectiva sea irrelevante. Evidentemente, no lo es. Pero no me parece que sea suficiente para zanjar la cuestión: pasa de largo por el problema democrático de fondo. Creo que la forma de abordar una crisis de *demos* tiene que estar inspirada en principios democráticos. La dimensión democrática no puede soslayarse. A pesar de que no haya un procedimiento democrático inequívoco, podemos inspirarnos en los principios constitutivos de la democracia, en su espíritu, para buscar un arreglo [2]. Animado por ese espíritu democrático, creo que lo más razonable políticamente consiste en tratar de encontrar un procedimiento compartido entre las partes, que resulte mutuamente aceptable. Una crisis de *demos* se puede superar si las dos partes con objetivos enfrentados e incompatibles consiguen alcanzar un acuerdo sobre cómo resolver sus diferencias. Eso es lo que intentó conseguir el Tribunal Supremo de Canadá en su famosa sentencia sobre la secesión de Quebec. El alto Tribunal propuso un marco que pudiera ser aceptable para las dos partes. Negó que le asistiera a b un derecho fundamental o inalienable a la separación, pero recordó a a que si b mostraba una voluntad clara de separarse, no podría negarse en rotundo a negociar el asunto, a pesar de que la constitución canadiense no contempla en ningún lugar un proceso de secesión; en cualquier caso, añadió que para hacer efectiva la separación de b en caso de una mayoría clara a favor de la misma, sería preciso antes realizar una negociación exhaustiva entre las partes que diera lugar a un acuerdo de separación satisfactorio para todos.

La sentencia sobre Quebec reconoce un conflicto entre dos principios nucleares de las democracias liberales, el principio

constitucional o de legalidad y el principio democrático

La sentencia sobre Quebec resulta especialmente interesante porque se fundamenta sobre el reconocimiento de una tensión o conflicto entre dos principios nucleares de las democracias liberales, el principio constitucional o de legalidad y el principio democrático. Esto es justamente lo que, hasta el momento, no ha admitido el Estado español, empezando por los discursos de Felipe VI, en los que sólo se menciona el principio de legalidad o Estado de derecho, y siguiendo por el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los partidos políticos de ámbito nacional (salvo Podemos) y la inmensa mayoría de analistas. Como he tenido oportunidad de argumentar más en extenso en otro lugar, este sesgo en el diagnóstico del problema es consecuencia de un acendrado legalismo en la cultura democrática del país que se arrastra al menos desde los tiempos de la Transición [3].

La solución española

En España ha habido dos crisis de *demos* en los últimos veinte años, una en el País Vasco (plan Ibarretxe) y otra más reciente en Catalunya (*procés* y sucesos de otoño de 2017). A mi juicio, en ninguna de las dos se abordó el problema desde parámetros democráticos como los que acabo de mencionar. En el caso del plan Ibarretxe, se utilizó el principio de mayoría en el parlamento español, rechazándose por un margen muy amplio la propuesta del parlamento vasco (*a se impuso a b*). Dicha crisis acabó superándose con la evolución del principal partido vasco, el PNV, hacia posiciones más moderadas. En el caso de Catalunya, la crisis está siendo más compleja y duradera y además ha llegado mucho más lejos, tensando las costuras de la democracia española.

Desde la sentencia limitadora del Tribunal Constitucional de 2010, en la que, entre otras cosas, se cegaba toda vía de reconocimiento de la plurinacionalidad en España, los sucesivos gobiernos no han abierto en ningún momento un canal formal de diálogo o un foro negociador. El actual Gobierno de Pedro Sánchez está intentando poner en marcha una mesa negociadora, pero hasta el momento han surgido diversas dificultades que han impedido su materialización y desarrollo. Con otras palabras, en estos largos años, mientras se agudizaba la crisis constitucional, no se ha explorado ninguna fórmula para encontrar una solución que sea satisfactoria para todas las partes. El mayor avance, en este sentido, ha sido la Declaración de Pedralbes del 20 de diciembre de 2018, en la que los Gobiernos de España y Catalunya acordaron un breve texto en el que se reconocía la existencia genérica de un conflicto sobre el futuro de Catalunya y se apostaba por la vía del diálogo.

La parte minoritaria, la del independentismo catalán, hizo en su día numerosas llamadas al diálogo. A veces esas llamadas venían acompañadas con propuestas, como cuando la delegación del parlamento catalán solicitó en el Congreso el 8 de abril de 2014 que, mediante ley orgánica, se diera poderes al gobierno catalán para poder realizar una consulta o referéndum no vinculante sobre el futuro político de Catalunya; sin embargo, PP, PSOE y UPyD votaron en contra de aquella iniciativa alegando su inconstitucionalidad. Pero incluso si hubiera sido inconstitucional, lo cual es dudoso y materia de debate, esos mismos

partidos podrían haber considerado que, en la medida en que se trataba de una solución pactada del problema catalán, merecía la pena poner en marcha un proceso de reforma constitucional para encontrar el encaje legal a dicha consulta.

No sólo el gobierno español rehusó la vía negociadora, sino que además llevó a cabo operaciones secretas con recursos públicos orientadas a difamar a los líderes del independentismo. Así quedó acreditado en dos comisiones de investigación, una en el Congreso y otra en el Parlament. Recientemente, se ha ido confirmando el “juego sucio” de los gobiernos de Mariano Rajoy gracias a los audios incautados al comisario Villarejo. El espionaje a políticos y autoridades del Estado con recursos públicos es una de las quiebras más graves del orden constitucional, pues, además del abuso de poder que supone, altera las reglas de la competición política.

En ninguna de las dos crisis de demos de los últimos 20 años en España se abordó el problema desde parámetros democráticos

Cuando la situación “reventó” en otoño, el Estado español reaccionó tratando de evitar el referéndum del 1 de octubre de 2017 mediante el uso de la fuerza, encarcelando preventivamente a los líderes civiles del independentismo y poniendo en marcha una especie de “causa general” contra el independentismo bajo la acusación abusiva del delito de rebelión. Aunque jueces y fiscales, con el Tribunal Supremo a la cabeza, han continuado esta ofensiva, la moción de censura de 2018 ha significado un cambio de orientación en la política del Gobierno central, si bien cabe pensar que llega demasiado tarde, cuando el daño “democrático” ya está hecho.

La solución catalana

El movimiento independentista se ha caracterizado por el empleo de formas pacíficas de protesta, resistencia y desobediencia civil y política. Los únicos episodios de violencia callejera se produjeron en 2019, a raíz de la sentencia del Tribunal Supremo en la que se establecían penas largas de cárcel para los principales líderes políticos del *procés*. A mi juicio, el movimiento fue exquisitamente democrático hasta las elecciones autonómicas de 2015. Tras aquellas elecciones, que las fuerzas independentistas presentaron como plebiscitarias, la mayoría absoluta independentista del Parlament continuó su proyecto de separación a pesar de contar con un apoyo electoral por debajo del 50 por ciento (calculado sobre el censo, no alcanzaba al 40 por ciento de la sociedad catalana). A partir de aquel momento, el movimiento actuó, digamos, “por encima de sus posibilidades”, como si tuviera un apoyo y legitimidad abrumadores, cuando resultaba obvio que no era así. El independentismo creó unas expectativas imposibles de materializar, por lo que los líderes terminaron atrapados en la estrategia que ellos mismos habían planificado, sin más salida que adoptar una postura que podríamos llamar “sacrificial”, consistente en mostrar a las bases que tenían la determinación inquebrantable de seguir adelante costara lo que costara. El resultado fue el viaje a ninguna parte de otoño de 2017; primero las leyes de

transición y referéndum, luego el referéndum del 1 de octubre y, finalmente, la declaración de independencia del 27 de octubre, puramente “expresiva” y sin consecuencias de ningún tipo.

Creo que, por grave que fuera la desobediencia política y la deslealtad constitucional de las autoridades catalanas, la respuesta penal del Estado no fue adecuada por motivos tanto estratégicos como de principio. Los sucesos de otoño de 2017 fueron los propios de una crisis constitucional, pero no de una rebelión o una sedición. En este sentido, el déficit de sensibilidad democrática de las instituciones del Estado (y de buena parte de la sociedad civil) explica la rápida extensión de la tesis atrabiliaria de que el independentismo intentó llevar a cabo un “golpe de Estado”. Un golpe de Estado consiste en la toma del poder central mediante la violencia o la amenaza de la misma, en casi todos los casos con la participación del Ejército o de una parte del mismo (el auto-golpe puede ser una excepción). Los golpes suelen ser sucesos breves y nunca se anuncian por adelantado. Asimilar los sucesos de otoño a un golpe ha sido la manera más expeditiva de justificar la aplicación de los tipos más duros del Código Penal a los acusados. Esta respuesta penal no ha resuelto el problema político subyacente y ha debilitado tanto los fundamentos de la democracia española como la imagen exterior del país.

Sin embargo, el rechazo de la forma en que se ha juzgado a los líderes independentistas no implica que sus actos estén libres del reproche político y democrático. Como ha señalado Jordi Muñoz en el que a mi juicio constituye el análisis más penetrante hasta la fecha sobre el *procés*, *Principi de realitat*, los pasos dados en otoño de 2017, más allá del valor histórico que puedan tener para el movimiento independentista, en cuanto hitos en una larga lucha por el Estado propio, fueron en última instancia un fracaso en la búsqueda de una salida democrática que, cualquiera que fuese el resultado, resultara aceptable para una mayoría muy amplia de catalanes [4]. El desafío, como plantea Muñoz, no es tanto que haya una mayoría más o menos amplia en Catalunya a favor de la independencia, sino que se establezca una forma democrática, cargada de legitimidad y aceptada por (casi) todos, sobre cómo resolver las diferencias políticas acerca del futuro político de Catalunya.

La solución democrática

El sistema político español no ha abordado desde parámetros democráticos la demanda de independencia procedente de Catalunya. La cerrilidad del Gobierno del Partido Popular y la hostilidad de los jueces han servido ante todo para radicalizar al movimiento independentista catalán. Al estrecharse su margen de acción, el independentismo no quiso retroceder y optó por la estrategia unilateral, consistente en una ruptura por la vía de los hechos, tal y como sucedió en otoño de 2017, estrategia que, por lo demás, no contaba con el apoyo popular necesario para una empresa de esta índole y que, en consecuencia, estaba condenada al fracaso. A su vez, la reacción del Estado a los sucesos de 2017 se ha basado en la represión y el castigo. En lugar de reconocer la existencia de una crisis constitucional derivada del cuestionamiento del *demos* nacional español, el Estado ha reducido el problema a una cuestión de seguridad y orden público, resoluble mediante la intervención de los cuerpos policiales y los tribunales penales.

Por distintos motivos, y con diferente alcance en cada caso, las dos partes, la española y la catalana, se han desviado de lo que cabría considerar una aproximación democrática a la crisis de *demos*. En una democracia con fundamentos más sólidos, no se habría llegado tan lejos ni en la negativa a negociar y reconocer como legítima la demanda de independencia, ni en el intento unilateral de ruptura del orden político existente.

Nada de esto era inevitable. Si hubiera habido un principio de reconocimiento mutuo que consagrara la legitimidad de las preferencias a favor y en contra de la independencia, el Estado podría haber iniciado un proceso negociador que hubiese evitado una crisis como la del otoño de 2017. Para ello era preciso reconocer que existía un problema de *demos* en el que el principio democrático y el principio constitucional no se conjugan adecuadamente. El nacionalismo español, sin embargo, ha preferido jugar la carta de la deslegitimación o no-reconocimiento político del independentismo, con una amplia variedad de argumentos: el independentismo es insolidario y retrógrado; se extiende en la ciudadanía gracias a la manipulación de unas élites que controlan la educación y los medios de comunicación y que, en último término, sólo buscan su supervivencia política; es una extensión del populismo xenófobo; se construye sobre una falsificación de la historia; etc., etc., etc. Y el nacionalismo catalán, en más de una ocasión, ha jugado al victimismo (“España nos roba”) y a la deslegitimación del Estado y la democracia españolas, presentando el sistema político como si fuera un régimen autoritario o semi-autoritario.

Sólo si partimos de la base de que, por debajo de todos esos discursos, queda pendiente un problema democrático complejo y profundo, podremos empezar a desandar el camino recorrido. En este sentido, si algo tan sencillo como la declaración de Pedralbes fuera secundado por todas las fuerzas políticas, sería más sencillo encontrar alguna solución al problema de los políticos independentistas encarcelados o “varados” fuera de España y, a partir de ahí, podría ponerse en marcha un proceso negociador.

Con un principio de reconocimiento mutuo que consagrara la legitimidad de las preferencias a favor y en contra de la independencia, el Estado podría haber iniciado un proceso negociador que hubiese evitado una crisis como la del otoño de 2017

A mi juicio, correspondería entonces al gobierno de España lanzar una propuesta de alcance constitucional con el propósito no sólo ganar mayores apoyos en Catalunya para la causa de la integridad territorial de España, sino también con el ánimo de introducir una mayor eficiencia en la estructura territorial del Estado. Dicha reforma, como se indica en el artículo introductorio de Cesar Colino e Ignacio Molina sobre el debate en el Estado, puede articularse a partir de la combinación, en dosis variables, de elementos como federalismo, asimetría y plurinacionalidad [5]. Al final del proceso, habría un referéndum, pero no sobre la independencia, sino sobre la propuesta que haga el Estado central tras negociar con las

Comunidades Autónomas. Atendiendo a la naturaleza política del conflicto, no creo que bastara una reforma institucional si esta no viene acompañada por alguna forma de reconocimiento de la naturaleza plurinacional de España. Conseguir un consenso en torno a dicho reconocimiento, sobre todo tras la línea doctrinal que ha establecido el Tribunal Constitucional y en un contexto de un nacionalismo español excluyente en fase de crecimiento, será extremadamente difícil.

No es mi objetivo en este texto precisar las líneas maestras de la propuesta de reforma constitucional. Sin embargo, sí me gustaría señalar qué sucedería si dicha reforma no saliera adelante, por falta de acuerdo entre las fuerzas políticas, o porque, en el referéndum preceptivo de ratificación, no consiguiera un apoyo mayoritario en Catalunya. Por descontado, si la reforma constitucional se lleva a cabo y logra la ratificación popular no sólo en el resto de España, sino también en Catalunya, la crisis se habría resuelto, no sé si para siempre, pero sí al menos por un tiempo. Seguiría habiendo independentismo en Catalunya, desde luego, pero probablemente no tendría el empuje que ha tenido en estos años. Pero si no fuera así, si no hubiera acuerdo sobre una propuesta de reforma o si la reforma fuera tan “tibia” que no consiguiera una mayoría amplia en Catalunya, creo que, habiéndose agotado la capacidad propositiva del Estado, no quedaría más remedio que proceder a la realización de un referéndum o consulta en Catalunya sobre la independencia.

Que el fracaso de la reforma llevara a un referéndum sería el mejor acicate para que la derecha nacionalista española se involucre en conseguir que la reforma tenga éxito, levantando así el veto que ahora ejerce a cualquier cambio o negociación. Por otra parte, hacer depender el referéndum de la reforma constitucional serviría para no dar prima alguna al *statu quo*. Los inmovilistas saben que tienen al *statu quo* de su parte. La única forma de que entiendan que el *statu quo* no puede ser un refugio cómodo consiste en que, si no llega a haber reforma, se pongan los medios para que se celebre algún tipo de consulta pactada en Catalunya sobre la independencia.

Resumiendo: la propuesta consiste en dejar de lado el enfoque legalista de la crisis catalana, resolver el problema de los presos y negociar una reforma de alcance constitucional que sea ratificada popularmente en referéndum. Si el Estado no es capaz de elaborar esa reforma, o la reforma no consigue la aprobación ciudadana, entonces, agotada la vía reformista, no queda más remedio, democráticamente hablando, que permitir la realización de una consulta sobre la independencia de Catalunya y, en caso de que salga un resultado claro a favor de la misma, abrir negociaciones sobre cómo proceder a la separación. Siempre cabe otra solución, abandonando el espíritu inclusivo y democrático: negar la crisis de *demos*, centrarse en el principio de legalidad y mantener una anomalía democrática en el seno del Estado el tiempo que sea preciso. No cabe descartar que esto último sea lo que acabe sucediendo.

REFERENCIAS

- 1 — Para un desarrollo más extenso del problema del “demos”, véase Robert Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989) e Ignacio Sánchez-Cuenca, *Más democracia, menos liberalismo* (Madrid: Katz, 2010), Cap. 2.
- 2 — Para un tratamiento más general de los problemas filosóficos y legales que genera la secesión, remito a Pau Bossacoma, *Morality and Legality of Secession. A Theory of National Self-Determination* (Londres: Palgrave Macmillan, 2020).
- 3 — Ignacio Sánchez-Cuenca, *La confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana* (Madrid: Libros de la Catarata, 2018), Cap. 3.
- 4 — Jordi Muñoz, *Principi de realitat. Una proposta per a l'endemà del Procés* (Barcelona: L'Avenç, 2020).
- 5 — Cesar Colino e Ignacio Molina, “[Introducción: la reflexión en España sobre el conflicto catalán: presupuestos, dimensiones y enfoques](#)”. Véase también en este número el artículo de Xavier Domènech, “[Vías de salida del bloqueo Catalunya-España](#)”.



Ignacio Sánchez-Cuenca

Ignacio Sánchez-Cuenca és doctor en Sociologia i llicenciat en Filosofia. Actualment és director de l'Institut Carlos III-Juan March de Ciències Socials i professor de Ciència Política a la Universitat Carlos III de Madrid. Prèviament, també havia impartit docència a la Universitat Complutense de Madrid, a la Universitat de Yale, a la Universitat de Nova York i a la Universitat Pompeu Fabra. Col·labora habitualment a diversos mitjans de comunicació com La Vanguardia, la Revista Contexto y Acción. També és autor de diversos llibres; els més recents són *La impotencia democrática* (2014), *La desfachatez intelectual* (2016), *La superioridad moral de la izquierda* (2018) i *La izquierda: fin de (un) ciclo* (2019).