

Cuestiones territoriales y secesión: reflexiones comparadas en la democracia de emergencia

di Alberto López Basaguren

Abstract: Territorial Issues and Secession: Comparative Reflections in the Emergency's Democracy – The COVID-19 crisis has been of a severity unknown since the end of the World War II. The challenge was particularly significant in federal systems, especially where secessionist tensions are present. The potential risk of a systemic crisis of political integration, with an increase of secessionist tensions, was extreme. However, federal systems have managed the pandemic, almost without exception, reinforcing the founding principles of federalism: they have, at the same time, strengthened the *self-rule* –opening the way to territorial diversity- and the *shared rule* –ensuring a common ground- in the response to the crisis. Intergovernmental cooperation has played a key role in bringing these two elements together. Thus, the pandemic has not led to an increase in secessionist tensions.

Keywords: Pandemic crisis; Emergency; Secessionist crisis; Federalism; Territorial autonomy

1. Crisis y demanda secesionista: la pandemia como riesgo

La crisis provocada por la pandemia ha tenido unas características extremas, absolutamente inéditas en tiempos recientes. Tan extremas que han obligado a adoptar medidas restrictivas de los derechos fundamentales, totalmente excepcionales en tiempos de normalidad política. En este sentido, destaca, por una parte, el carácter generalizado de las medidas restrictivas de derechos, en la medida en que han afectado al conjunto de la población de cada país; por otra, la profundidad de los efectos sobre el ejercicio de los derechos fundamentales, en la medida en que su eje central ha consistido en la restricción de los derechos de circulación y de reunión de personas, dificultando, hasta el extremo, el ejercicio de otros derechos; finalmente, la similitud sustancial de las medidas adoptadas en la casi totalidad de los países democráticos, con variaciones de matiz en la intensidad de las restricciones¹.

Este trabajo ha sido realizado en el ámbito del Proyecto de Investigación PID2021-128599NB-I00, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Grupo de Investigación del Sistema Vasco IT1733-22.

¹ European Commission for Democracy through the Law: *Compilación de la Comisión de Venecia. Opiniones e Informes sobre los estados de emergencia* [CDL-PI(2020)003]; ID: *Respeto por la democracia, derechos humanos y el Estado de Derecho durante los estados de emergencia. Reflexiones* [CDL-PI(2020)005rev]; ID: *Interim report on the measures taken in the EU Member States as a*

Los sistemas democráticos se han enfrentado, así, a un reto extremo, desde el punto de vista del Estado de Derecho, con unas implicaciones políticas de primera magnitud. Las medidas adoptadas para enfrentarse a la pandemia han sido tan radicalmente restrictivas que corrían el riesgo de convertirse en fuente de conflicto político. Así, en algunos países se empezaron a producir conatos de reacción popular, a medida que la pandemia se prolongaba en el tiempo y, con cada nueva ola, se volvían a imponer medidas restrictivas a la libertad de circulación que dificultaban enormemente el desarrollo de la vida cotidiana.

Esta situación adquiriría unas connotaciones muy especiales en los sistemas con distribución territorial del poder, es decir, con dos niveles políticos de gobierno diferenciados. Las tensiones consustanciales a los sistemas federales (no en vano se ha hablado de *tug of war*—*soka-tira*, *juego de la soga* o *tiro alla fune*—, en relación con el funcionamiento de los sistemas federales²) corrían el riesgo, por la dureza de las medidas restrictivas adoptadas, de convertirse en un elemento de conflicto entre poder federal y poderes territoriales, de una gravedad correspondiente a la de las medidas adoptadas. La crisis pandémica ha planteado un reto existencial a los sistemas federales, en la medida en que ha supuesto un *test de resistencia*, real y efectivo, en una situación extrema, de la viabilidad de esa singular combinación entre *self-rule* y *shared rule*, para lo que ha resultado capital el desarrollo de las relaciones de cooperación o sistema de relaciones intergubernamentales.

En el contexto de los sistemas federales, la cuestión asume características del todo especiales en los países con tensiones de carácter secesionista más o menos activas. Por las razones señaladas, la gestión de la pandemia suponía un riesgo especialmente crítico en las relaciones entre poderes territoriales y gobierno común, entre centro y periferia. Una gestión centralizada de la pandemia, sin tener en cuenta a los poderes del territorio, sin reconocerles un significativo protagonismo en la adopción y aplicación de las medidas con las que enfrentarse a la crisis, constituía, sin duda, un riesgo muy especial en los países con reclamaciones secesionistas más o menos larvadas.

Las dinámicas de las reclamaciones secesionistas en países democráticos desarrollados ponen de relieve que el “momento de oportunidad” de esas reclamaciones se produce en situaciones de crisis y que son esas situaciones las que acaban convirtiéndose en la esperanza de los movimientos secesionistas³. En todos los casos de referencia de crisis

result of the Covid-19 crisis and their impact on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, [CDL-AD(2020)018]; European Parliament, *States of Emergency in response to coronavirus crisis: situation in certain Member States, Briefing* (2020)

² E. Ryan, *Federalism and the Tug of War within*, Oxford, 2012.

³ Ch. Hébert, *Meech Lake foes won the battle, lost the war*, *Toronto Star*, 29.06. 2011.

secesionistas en países democráticos liberales⁴, la “erupción” de la demanda rupturista –sea explícitamente secesionista o más vagamente “soberanista”⁵–, cuando el respaldo ciudadano alcanza una consistencia capaz de poner en crisis al sistema político, por la posibilidad real de ser mayoritario, viene siempre precedida de un proceso de descalificación de la idoneidad del sistema político (federal) como fórmula de integración respetuosa de la singularidad de la comunidad para la que se reclama la soberanía. Proceso de descalificación que, asentado en distintos hechos problemáticos, articulan un discurso de agravio que toma cuerpo y lleva a una parte significativa de la sociedad a sentir desafección por el sistema político y que permite dar un salto cualitativo en el respaldo a la propuesta de ruptura.

En efecto, especialmente en sociedades desarrolladas, con un alto índice de bienestar, como las de las democracias liberales a las que se está haciendo referencia, ha sido necesario que, sobre la base de un proceso de deslegitimación del sistema político en el que se integra el territorio, construido de forma más o menos prolongada, concurra alguna situación singular –una “chispa”– que facilite la erupción de la demanda rupturista de una forma capaz de poner en riesgo la forma de integración política.

En Quebec, la integración constitucional de la provincia era un problema latente desde el proceso de *Patriation* de la Constitución –contexto en el que se planteó el referéndum de 1980–, pero fue necesario el fracaso del Acuerdo del Lago Meech para que se produjese la erupción de la demanda soberanista que se manifestó en el referéndum de 1995. Un momento que ha sido calificado como un “hiccup” en ese proceso, como un momento puntual, del todo excepcional⁶.

En Cataluña, la legitimidad del sistema de autonomía territorial había sido cualitativamente socavada con el discurso sobre las transferencias pendientes⁷, pero fue necesario el estallido de la crisis financiera y el fracaso del acuerdo sobre la financiación de la Comunidad Autónoma, poniendo de manifiesto la deficiente financiación de Cataluña, tanto en términos absolutos como relativos, especialmente en relación con la capacidad tributaria relativa de unos y otros territorios, para poder entender el proceso independentista desarrollado entre 2012 y 2017.

En Escocia, por su parte, la desafección creciente en relación a lo que,

⁴ Los casos que se toman en consideración en este texto son los representados por las crisis secesionistas en Quebec (Canadá), Escocia (RU) y Cataluña y País Vasco (España).

⁵ Este segundo planteamiento es el que se manifestó, especialmente, en el primer referéndum en Quebec (1980) y, aún más claramente, en el País Vasco, en torno al conocido como *plan Ibarretxe*, que, al contrario del referéndum de Escocia (2014) y de Cataluña (2014–2017), no proponían, directa y expresamente, la independencia del territorio.

⁶ Ch. Hébert, *In Quebec, sovereignty going way of the Church*, en el diario *Toronto Star* del 25.06.2011.

⁷ A. López Basaguren, *Transformazione dello Stato autonomico e riforma dello Statuto del Paese basco: tra rottura e “accomodamento a volontà*, en S. Gambino (a cura di), *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, 171–217.

despectivamente, se denomina el “sistema [político] Westminster”, agudizado, hasta el extremo, con el rechazo al partido *Tory* –que fue fraguándose ya desde finales de la década de los años ochenta, con la imposición por el Gobierno de Margaret Thatcher, un año antes en Escocia que en el resto del RU, de la *Poll Tax* o *Community Charge*–, requirió del mayúsculo error de cálculo del gobierno de David Cameron y el consiguiente proceso de debate en torno al referéndum de 2014 para que el respaldo a la independencia ascendiera significativamente desde unos niveles que no eran alarmantes.

También en el País Vasco, el *plan Ibarretxe* sería incomprensible sin la labor de socavamiento de la legitimidad del sistema de autogobierno con el discurso del nacionalismo sobre el incumplimiento del Estatuto de autonomía por parte del Estado como consecuencia de las transferencias de servicios pendientes de materialización o la labor invasiva de la competencia de la Comunidad Autónoma por parte de la legislación básica⁸.

En este sentido, las medidas de limitación de derechos fundamentales y otras medidas restrictivas adoptadas para enfrentarse a la pandemia podían, muy fácilmente, convertirse en el detonante de una erupción secesionista si su adopción y gestión se revestía de una confrontación entre el sentir institucional o social del territorio con una fuerte conciencia de identidad diferenciada y las instituciones comunes del país. Es decir, en el supuesto de que en el territorio se consolidase la conciencia de haber sido marginado en la adopción de las decisiones y en la gestión de la lucha contra la pandemia, sobre la que tomase cuerpo un discurso de agravio por parte del territorio, abriendo la vía para convertirlo en un elemento de confrontación política con la Federación o Estado.

Esto es lo que, inicialmente, parecía que podía ocurrir tanto en Cataluña como en el País Vasco cuando en marzo de 2020 el Gobierno español declaró el estado de emergencia (estado de alarma). En ese momento, tanto por parte del Gobierno, en sus explicaciones públicas, como por parte de algunos sectores políticos y jurídicos, se transmitía la imagen de que el Gobierno asumía el “mando único”⁹ de la gestión de la crisis, de forma

⁸ A. López Basaguren, *The Parliament of the Basque Country and the National Issue: the weaknesses of a strong identity*, en G. Laforest & A. Lecours (eds.), *The Parliaments of the Autonomous Nations*, Montreal/Kingston, 2016, 44-71.

⁹ Esta es la expresión que se utilizó, reiteradamente, por el Gobierno, en sus declaraciones públicas y cuyo uso se generalizó en el lenguaje público, aunque no es el término que figura en la ley que regula el estado de alarma (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, excepción y sitio), ni la que aparece en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En una y otra se utiliza el término de “autoridad competente”. Una “autoridad competente” que, de acuerdo con lo establecido en el art. 7 de la LO 4/1981, lo es, exclusivamente, “a los efectos del estado de alarma”; es decir, a los exclusivos efectos de la aplicación de las medidas que, entre las establecidas en el art. 11 –y, complementariamente, en el art. 12– de la LO se establezcan en la concreta declaración del estado de alarma. Se trata, por tanto, de una terminología desafortunada, que da una impresión

general, con la consiguiente asunción (centralización) de todas las competencias vinculadas a la gestión de la lucha contra la pandemia.

La reacción inmediata de los presidentes de las Comunidades Autónomas de Cataluña y del País Vasco, así como la de destacadas figuras de partidos nacionalistas en uno y otro territorio, fue calificar la declaración del estado de alarma como “un 155 encubierto”. Hacían referencia a la “coacción estatal (federal)” prevista en el art. 155 de la Const. española y que, por primera vez, fue aplicada en Cataluña en octubre de 2017, tras la (no clara) declaración unilateral de independencia de Cataluña por parte del presidente Carles Puigdemont. Es decir, consideraban que podía suponer una “expropiación”, una asunción por el Estado de las competencias en materia de salud pública y sanidad de las Comunidades Autónomas en la gestión de la pandemia¹⁰, cuando la gestión de los servicios sanitarios es una de las competencias territoriales más relevantes –junto a la educación–, especialmente, por su carácter prestacional, lo que significa que la competencia de ejecución de los territorios tenga una importancia práctica trascendental.

La confluencia de estas circunstancias, en el contexto de las medidas adoptadas durante la pandemia, dibujaban una situación propicia a ser utilizada por los promotores de reclamaciones secesionistas, como una nueva manifestación de crisis irreconciliable entre el territorio y el sistema político en el que se integra, tratando de crear una situación propicia para aglutinar un respaldo social determinante a favor de esa reclamación.

Sin embargo, no ha sido ese el caso. En ninguno de los territorios de referencia en los que, de forma larvada o explícita, se mantienen abiertas reclamaciones de naturaleza secesionista la gestión de la pandemia se ha convertido en motivo de una reactivación o agudización del conflicto. En ello parece haber tenido una incidencia muy significativa el protagonismo que han asumido los territorios en la gestión de la pandemia; no solo en la gestión sanitaria sino, también, en el proceso adopción de las medidas para afrontarla. Un protagonismo que ha sido norma muy generalizada en los sistemas federales de nuestro entorno y, en concreto, en los sistemas que son objeto

excesiva de los poderes que asume esa “autoridad competente”, que no se corresponde con la función que realmente le corresponde.

¹⁰ En materia de sanidad interior, la Constitución española (art. 149.1.16) reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las “bases” y la “coordinación general”, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, por tanto, el desarrollo legislativo y la ejecución en la materia, subordinada, en su caso, a lo que derive del ejercicio de esa “coordinación general” que corresponde al Estado. Una competencia de “coordinación general” que se concreta en la posibilidad de adoptar “acciones coordinadas” en materia de salud que corresponden adoptar al Ministerio de Sanidad, pero que requieren previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud); vid. F. de Montalvo Jääskeläinen, *La competencia constitucional de coordinación sanitaria en tiempos de pandemia: análisis de la naturaleza y eficacia de la estrategia nacional de vacunación frente a la COVID-19*, en *Revista de Derecho Político*, n.º 112, 2021, 43-77, 56 s.

de atención en estas páginas. También en España, a pesar de lo que pareció en un primer momento, con la pretensión del “mando único” y la denuncia del “155 encubierto”, el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la gestión de la pandemia ha sido muy relevante, de forma que la pandemia, en contra de lo que se podía aventurar, no ha sido motivo de agravamiento de la crisis de integración política de territorios como Cataluña y el País Vasco.

2. Gestión de la crisis pandémica y sistemas federales: el protagonismo (compartido) de los territorios autónomos

Las circunstancias que han concurrido para que la crisis pandémica no se haya convertido en una nueva ocasión para un episodio de erupción de la reclamación secesionista son, sin duda, múltiples y de variada condición. Pero hay un elemento que es capital para entender que ello haya sido así: la gestión de la pandemia de una forma abierta a un destacado protagonismo de la autonomía territorial. O, utilizando la expresión de F. Palermo, el “espacio abierto a la asimetría [territorial]”¹¹ en la gestión de la pandemia. Esto es lo que pone de manifiesto el análisis de las medidas adoptadas para enfrentarse a la pandemia y lo que destacan los estudios de casos realizados hasta el momento en relación con esa gestión en países federales¹².

Ciertamente, la relación entre *shared rule* y *self-rule* en la gestión de la pandemia ha variado de unos sistemas federales a otros. En algunos casos, el autogobierno territorial ha sido extremo, como en el caso de los USA, país en el que la ausencia de una estrategia básica común, agudizada por la confrontación partidista, creó un importante caos¹³; o el de Bélgica, en el que su “federalismo de separación” abría la vía a actuaciones absolutamente independientes para cada una de las Regiones¹⁴. También Alemania, en la que la posibilidad de adopción de las medidas restrictivas a la movilidad y a la concentración de personas en lugares públicos y colectivos correspondía a las autoridades de los *Länder*¹⁵. En este entorno, solamente Austria parece haber optado por una gestión más centralizada, con un papel fuertemente subordinado de los territorios, aunque, finalmente, también se abrió a una

¹¹ Vease F. Palermo, *Principio di sistema o intralcio al decisore: l'asimmetria territoriale alla prova dell'emergenza*, en este num. de la revista.

¹² N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19*, London, 2021 R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, L. Whittington y P. Gonzalez, (eds.), *Federalism and the Response to COVID-19*, London, 2022.

¹³ J. Kincaid & J. W. Leckrone, *American Federalism and Covid-19. Party Trumps policy*, en N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism*, cit., 181-199, 186 ss.

¹⁴ P. Popelier & P. Bursens, *Managing the Covid-19 crisis in a divided Belgian Federation. Cooperation against all odds*, en N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism*, cit., 93 ss.

¹⁵ G. Farber, *Germany's fight against COVID-19. The tension between central regulation and decentralised management*, en N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism*, cit., 51-69; S.Kropp, J. Schnabel, *Germany's response to COVID-19. Federal coordination and executive politics*, en R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, L. Whittington y P. Gonzalez, (eds.), *Federalism and the Response*, cit. 84-94.

mayor intervención de los *Länder*¹⁶. Aunque pueda sorprender, dadas las características de su sistema federal, en Suiza también tuvo lugar, sobre todo inicialmente, un gran protagonismo de las autoridades federales, aunque esa centralización se reequilibró, posteriormente¹⁷.

El relevante protagonismo de los sistemas políticos territoriales en la gestión de la pandemia ha sido igualmente destacado en los tres países que hemos tomado como referencia en relación con la existencia de tensiones secesionistas. En Canadá la gestión de la pandemia ha recaído muy destacadamente sobre las Provincias. La Federación no declaró el estado de emergencia para toda la Federación y, por tanto, fueron las Provincias las que adoptaron las medidas de restricción de movimientos y de concentración de personas, etc., siendo, precisamente, Quebec la primera Provincia que declaró la situación de emergencia de salud pública¹⁸. El protagonismo recayó, por tanto, muy destacadamente en las autoridades provinciales.

También en el Reino Unido, a pesar de su peculiar –y débil– sistema de autonomías territoriales, los territorios dotados de instituciones autónomas (*devolved bodies*) han asumido un destacado protagonismo en las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia y, aún más, en la gestión sanitaria y de salud pública que ha sido necesaria. Precisamente, ha destacado el protagonismo de Escocia. Es cierto que, inicialmente, se adoptaron medidas dirigidas al conjunto del Reino Unido, como el inicial *lockdown*; pero se trató de medidas respaldadas por los gobiernos de los territorios con autonomía, que cooperaron en su elaboración. Pero, además, cuando el gobierno del RU procedió a flexibilizar las medidas, el gobierno escocés optó por mantener mayores restricciones, actuando de forma autónoma¹⁹.

Finalmente, en España también los territorios han tenido un destacado protagonismo en la gestión pandémica. Tras el momento inicial en que se utilizó la expresión “autoridad única”, que pareció entenderse como una centralización total de la gestión de la pandemia, en todos sus aspectos, muy pronto se puso de relieve que la competencia del Gobierno del Estado se limitaba a la adopción de las medidas restrictivas a la circulación y concentración de personas en el ámbito público, sin que ello supusiese una

¹⁶ K. Kossler, *Managing the Covid-19 pandemic in Austria. From national unity to a de facto unitary state?*, en N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism*, cit., 70-87, 74 ss.; P. Bußjäger, M. Eller, *The Impact of the Pandemic on Austrian federal system*, en R. Chattopadhyay, F. Knüpling, D. Chebenova, L. Whittington y P. Gonzalez, (eds.). *Federalism and the Response*, cit., 30-38; J. Mimentza, *Respuesta del ordenamiento jurídico austriaco a la pandemia del coronavirus*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 48, 2021, 543-557.

¹⁷ E. M. Belser, *Managing the coronavirus pandemic in Switzerland. How federalism went into emergency mode and struggled to get out of it*, en N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism*, cit., 124-141.

¹⁸ J. Poirier & J. Michelin, *Facing the coronavirus pandemic in the Canadian Federation. Reinforced and muted cooperation?*, en N. Steytler (ed.). *Comparative*, cit., 200-219.

¹⁹ P. Anderson, *The Covid-19 pandemic in the United Kingdom. A tale of convergence and divergence*, en N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism*, cit., 142-159.

centralización ni de las competencias de gestión en materia sanitaria y de salud pública ni de las relativas a la adopción de las medidas ‘ordinarias’ de salud pública reguladas en la legislación sectorial en esas materias, como las relativas a las condiciones de apertura y funcionamiento de establecimientos públicos o desarrollo de actividades comerciales o de otro tipo –número máximo de personas que podían coincidir en el interior del establecimiento y condiciones que se debían cumplir en su interior-. Quiere decir que durante el periodo de vigencia del estado de alarma convivían dos regímenes jurídicos: unas medidas restrictivas de la libertad de circulación, cuya determinación tenía carácter centralizado, y otras medidas de Derecho de necesidad “ordinarias”, cuya determinación correspondía a las Comunidades Autónomas. Un sistema que, a medida que se sucedían las nuevas olas de la pandemia, evolucionó ampliando la capacidad de decisión de los territorios, de forma diferenciada, de acuerdo a las circunstancias de cada uno y a lo que las respectivas autoridades consideraban oportuno en cada momento.

En efecto, en el segundo estado de alarma general para toda España – Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre-, se delegó en las Comunidades Autónomas la determinación concreta de las medidas que, de entre las previstas en el mismo, se aplicarían en cada territorio, así como la atenuación o reversión de las mismas²⁰. Es decir, el gobierno del Estado –y el Congreso al aprobar la prórroga de seis meses de su vigencia²¹- estableció un marco de medidas de emergencia cuya determinación para su aplicación práctica, dentro de ese marco máximo, correspondía al presidente de cada Comunidad Autónoma en su condición de “autoridad delegada” del Gobierno para la ejecución de las medidas allí previstas. Un sistema que atribuía la responsabilidad a las CA sobre las concretas medidas aplicadas y que evidenció una imagen de nítida diferenciación entre las medidas aplicadas en unos y otros territorios²².

En definitiva, el protagonismo de los territorios en la gestión de la crisis pandémica ha sido muy elevado en los sistemas federales, de forma

²⁰ Esta delegación en las Comunidades Autónomas ha sido declarada contraria a la Constitución en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 183/2021, de 27 de octubre, sobre el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el segundo estado de alarma por la pandemia de forma general en toda España. Sobre esa STC, vid. A. López Basaguren, *El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021 y 183/2021)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 125, 264 ss. (2022)

²¹ Prórroga también declarada inconstitucional en la STC 183/2021, vid. A. López Basaguren, op. ult. cit, 270 ss.

²² A. Carmona Contreras, *De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de desescalada*, in J. Tudela Aranda. (coord.). *Estado autonómico y COVID-19*, Zaragoza, 2021, 41-60; E. Sáenz Royo, *Estado autonómico y Covid-19*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 48, 2021, 375-398; F. Velasco Caballero, *Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia*, in E. Aja Fernández y J. García Roca (dirs.), *Informe Comunidades Autónomas 2020*, Barcelona, 2021, 41-54; M. Erkoreka, M. Grau Creus, M. Kölling, *Decentralisation and Covid-19. Stress-testing the Spanish territorial system*, in N. Steytler (ed.). *Comparative Federalism*, cit., 33-50.

generalizada, aunque con evidentes diferencias entre unos y otros países. Ese carácter generalizado en los sistemas federales no resta importancia a la especial significación que ese protagonismo territorial tiene en los sistemas con autogobiernos territoriales en los que existen tensiones de carácter secesionista. Porque, en lo que se refiere a la evolución de esas reclamaciones, resulta crucial que estén ausentes elementos capaces de alimentar el discurso descalificador del sistema político de integración territorial como un sistema que impide o dificulta el adecuado desarrollo de la personalidad propia de una determinada comunidad con una fuerte personalidad política diferenciada y de sus singulares necesidades. Es decir, en los contextos de reclamaciones secesionistas, resulta indispensable tratar de no alimentar un sentimiento de marginación de las instituciones territoriales, lo que ocurre cuando se les niega un protagonismo significativo en el proceso de toma de decisiones y en su gestión respecto a las cuestiones cruciales que afectan a esa sociedad que reclama autogobernarse.

En este sentido, la gestión de la crisis pandémica ha tenido un primer efecto que parece evidente: no ha supuesto, en sí misma, un motivo de inflamación de las reclamaciones secesionistas. De esta forma, los sistemas de autogobiernos territoriales han sido capaces de eludir un riesgo nada desdeñable, dadas las características y la dimensión de la crisis; han logrado eludir que la crisis pandémica se convirtiese en una ocasión de erupción de una crisis secesionista.

Es más difícil, por prematuro a estas alturas, extraer conclusiones en sentido inverso; es decir, si la gestión significativamente descentralizada de la crisis pandémica en estos sistemas tendrá efectos de reforzamiento de la legitimidad del sistema federal y, en consecuencia, de la integración política en estas sociedades. Hay dos elementos, en este sentido, que podrían tener efectos en esa dirección. Por una parte, la demostración de que crisis de naturaleza tan excepcional requieren un importante nivel de integración en la toma de decisiones, como se ha puesto de manifiesto, en un nivel distinto, en el ámbito de la UE²³. Por otra parte, la cooperación intergubernamental ha demostrado ser de enorme utilidad en el ejercicio del propio autogobierno²⁴.

El significativo protagonismo territorial en la gestión de la crisis pandémica no quiere decir que esa gestión haya carecido de tensiones o

²³ T. Tesche, *Pandemic Politics: The European Union in Times of the Coronavirus Emergency*, en *Journal of Common Market Studies*, vol. 60, n. 2, 2021, 480-496.

²⁴ Es significativo, en este sentido, el caso de España. Frente a la práctica consolidada de la cooperación intergubernamental en Canadá o, incluso, en el propio Reino Unido, su práctica en España es, en general, muy insatisfactoria. La pandemia ha sido el primer momento en el que, de forma significativa, la cooperación, especialmente en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pero también en la Conferencia de Presidentes, se ha mostrado útil y atractiva para las Comunidades Autónomas, habitualmente reticentes ante la práctica de las Relaciones Intergubernamentales (RIG): vid. C. Colino, *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico: de la pandemia al futuro*, Madrid, 2021.

conflictos entre centro y periferia. Han sido de tono menor, en lo que se refiere a las medidas para enfrentarse a la pandemia y en la gestión sanitaria y de salud pública. Sin embargo, la gestión del periodo posterior a la pandemia abrirá un nuevo reto: el establecimiento de las ayudas económicas para paliar los efectos de las medidas que se adoptaron frente a la pandemia, que han tenido efectos muy importantes en distintos sectores económicos, muy especialmente de pequeñas empresas –muchas de ellas, familiares–, con es el caso de la hostelería y la industria del ocio, en general. En general, solo la Federación tiene capacidad económica suficiente como para afrontar el reto que plantean los efectos económicos de la pandemia. Y en ese terreno sí se han planteado tensiones entre los territorios y los distintos gobiernos federales. En los países integrados en la UE los programas frente a la crisis pueden aliviar las tensiones que derivarían de la necesidad ingente de recursos para paliar los efectos de las medidas adoptadas para enfrentarse a la pandemia, especialmente en aquellos países que, por ser los más débiles económicamente, van a ser especialmente beneficiarios de programas como *NextGenerationEU*. Pero, al mismo tiempo, su distribución y gestión en el interior de cada país es un nuevo reto para la gobernanza federal. Lo que significa que, en los países con tensiones secesionistas, es un nuevo reto para la capacidad de integración y para eludir que se conviertan en motivo de riesgo de nueva erupción rupturista.

3. De nuevo en el punto de partida: el reforzamiento de los principios del sistema federal como único instrumento frente a la demanda secesionista

La gestión de la pandemia en los sistemas políticos con tensiones territoriales conectadas con reclamaciones soberanistas o secesionistas plantea, nuevamente, la cuestión de la forma idónea de gestión de esas tensiones en contextos democráticos; más en concreto, si el federalismo puede ser el instrumento adecuado para gestionar ese tipo de crisis.

La consideración de que el federalismo no es solución frente a las reclamaciones secesionistas es una opinión muy extendida, tanto en el ámbito político como académico. Se sostiene que no puede serlo porque el sistema federal nunca será capaz de satisfacer las pretensiones de quienes integran las fuerzas nacionalistas, cuyo objetivo es la independencia. En este sentido, es muy significativa la opinión de Will Kymlicka²⁵ de que el federalismo no es una alternativa viable a las demandas de secesión. El autor canadiense considera que quienes sostienen que el federalismo es una alternativa viable frente a las demandas secesionistas tienen una “visión optimista” de la capacidad del federalismo para acomodar el “pluralismo etnocultural”.

²⁵ W. Kymlicka, *Is federalism a viable alternative to secession?*, en P. B. Lehning (ed.): *Theories of secession*, London, 1998, 110-111.

Ciertamente, el sistema federal no satisface las pretensiones de quienes reclaman la independencia. Pero la cuestión es si hay alternativa al sistema federal en la pretensión de integrar la diversidad política en una sociedad en la que coexisten distintos sentimientos de identidad nacional. En este sentido, hay que plantearse, a mi juicio, qué es lo que hace que en un momento determinado –momento de erupción– una parte importante de la sociedad respalde la opción secesionista. Los diferentes –y reiterados– sondeos de opinión y el desarrollo de esos procesos políticos en todos y cada uno de los casos que son objeto de referencia en estas líneas ponen de relieve que una parte significativa de esas personas no tienen una férrea e inamovible adscripción independentista; que son concretas circunstancias de un momento determinado las que les llevan a respaldar esa opción, pero que, satisfechas ciertas condiciones, aunque pudiera agradarles que su país fuese independiente, no están dispuestas a respaldar esa opción en cualquier circunstancia y a cualquier precio. Lo que significa que una cosa es la forma en que formulan sus demandas las fuerzas políticas que impulsan el proceso secesionista y otra las insatisfacciones que llevan a un número significativo de personas a respaldar esa propuesta en un momento determinado. En este ámbito las deficiencias –o lo que se percibe como tal por una parte de la sociedad– del sistema de autogobierno y el discurso descalificador articulado por los sectores que propugnan la secesión juegan un papel determinante en lograr un respaldo social cualitativamente crítico a la propuesta secesionista. Y es, por tanto, el terreno en el que el desarrollo del sistema federal, en la línea de corregir esas deficiencias, puede jugar un papel también determinante en lograr que un sector cualitativamente significativo de quienes llegaron a respaldar la propuesta en el momento de erupción deje de hacerlo. No es, por tanto, que el federalismo sea capaz de satisfacer las pretensiones de quienes abogan por la independencia de su país, sino de que un sistema federal bien articulado, capaz de satisfacer de forma suficientemente adecuada las exigencias esenciales de autogobierno de una parte significativa de una comunidad con un fuerte sentimiento de identidad diferenciada (nacional), sea capaz de lograr que una amplia mayoría de la sociedad se sienta suficientemente satisfecha con el autogobierno (*self-rule*) que garantiza el sistema federal como para no respaldar la opción rupturista. O, dicho de otra forma, que incluso una parte cualitativamente significativa de quienes desearían o verían con agrado un país independiente consideren que no merece la pena apostar por la ruptura. Es en este ámbito en el que la opción federal o su mejora, a través de las reformas, pueden jugar un papel esencial como alternativa a la secesión.

El propio W. Kymlicka precisa que la consideración de que el federalismo no es una alternativa viable a las demandas de secesión no significa que el federalismo deba ser rechazado como herramienta para acomodar el pluralismo, pues el federalismo ofrece a menudo la mejor posibilidad de mantener unido un país. Lo que ocurre, a su juicio, es que

cuando el federalismo se hace necesario para mantener unido un país las probabilidades de que el país permanezca unido a largo plazo no son muy grandes, porque, aunque el federalismo puede ser la mejor respuesta disponible frente al pluralismo etnocultural, “lo mejor puede ser insuficiente”. Sin embargo, como el propio W. Kymlicka reconoce, el federalismo es uno de los pocos mecanismos disponibles para el propósito de integrar comunidades con un fuerte sentimiento nacional diferenciado en el seno de un mismo sistema político²⁶.

El sistema federal ha demostrado ser el único capaz de integrar, con pleno respeto democrático, sociedades plurales. Por tanto, el federalismo parece siempre necesario en situaciones como las indicadas. Cuestión diferente es la relativa a los problemas y tensiones que, en determinados casos –y, especialmente, en determinados momentos– plantee esa integración. Si el sistema federal es, por su propia naturaleza, consustancialmente conflictivo (*a Tug of War*, en términos de E. Ryan, 2012), esa conflictividad es especialmente probable, con unas características de especial significación cualitativa en sistemas en los que, en determinados territorios, existe una conciencia nacional diferenciada en parte importante de su población. En ese sentido, como advierte W. Kymlicka, el sistema federal no garantiza, por sí mismo, la integración política en sociedades multinacionales. Pero solo el federalismo puede lograrlo de forma adecuada. Como muestra la historia de los procesos independentistas, tanto los exitosos como los fracasados, el sistema federal es el único sistema político capaz de integrar democráticamente sociedades plurales, con sentimientos nacionales diferenciados.

A estos efectos, hay que tener en cuenta que, en los procesos secesionistas que se toman en consideración en estas páginas, el respaldo a la independencia en el momento álgido de la erupción, ronda el 50% de los apoyos ciudadanos. No se trata, por tanto, de un respaldo claramente mayoritario, no se trata de esa “clear majority as a qualitative evaluation” a que hace referencia el *Reference* sobre la secesión de Quebec del Tribunal Supremo de Canadá –*Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217, para. 87–, sino la manifestación de una sociedad profundamente dividida. En esas condiciones, ¿Cuál es la vía más adecuada desde una perspectiva democrática? ¿Contraponer sí / no a la independencia, abocando a la imposición de una exigua mayoría o tratar de encontrar una alternativa que satisfaga –suficientemente, cuando menos– a una amplia mayoría?²⁷.

Es muy significativo, en este sentido, el proceso que llevó a la

²⁶ W. Kymlicka, *Is federalism a viable*, cit., 138.

²⁷ En todos los casos a los que se hace referencia, los sucesivos sondeos ponen de manifiesto la diferencia de respaldo a que aboca un planteamiento binario (sí/no a la independencia) o un planteamiento en términos más complejos, con una tercera opción (independencia sí/no/autonomía reformada) en cuyo caso, la tercera opción (autonomía reformada) es la que concita la más cualificada mayoría entre todas las opciones.

independencia de Irlanda, como consecuencia del fracaso de los sucesivos proyectos de *Home Rule*²⁸. En ese fracaso no solo hay que tener en cuenta la incapacidad del sistema político inglés para asumir el autogobierno de Irlanda. No parece ser desdeñable la incidencia que tuvo el propio diseño de los tres sucesivos proyectos (los dos primeros, autoría directa y personal del *premier* W. Gladstone), que rechazaba la propia idea federal²⁹. Y es muy expresiva la actitud de Walter Long, prominente unionista, radical opositor de los proyectos de Gladstone que, tras un viaje por Canadá llegó a la convicción de que para tratar de mantener a Irlanda dentro del RU no había otra alternativa que la propuesta federal. Una convicción a la que llegó demasiado tarde, cuando ya no había solución posible para Irlanda dentro del RU y en un ambiente político en el que la propuesta federal era radicalmente rechazada de forma muy generalizada por el sistema político inglés³⁰.

También en España es tradicional el rechazo a la propuesta federal, en la que tiene una injustificada incidencia una interpretación interesada e injusta de la cortísima experiencia de la Primera República (1873-1874). Hay que reconocer que las condiciones históricas no hacían viable la propuesta federal ni en el debate constituyente de 1931 ni en el de 1979, pues era previamente necesario que se resolviesen algunas incógnitas que no se podían despejar de forma voluntarista en el propio debate de elaboración de la Constitución³¹. Pero, en cualquier caso, hay que plantear hasta qué punto, los problemas de integración planteados por el País Vasco y por Cataluña no se explican, en medida importante, precisamente, por las limitaciones del diseño del sistema autonómico y el rechazo a una opción claramente federal en su configuración, tratando de cerrar el proceso de desarrollo del sistema tan limitadamente contenido en la Constitución.

Ciertamente, el sistema federal, en sí mismo, no es garantía de una adecuada alternativa a las demandas de secesión. El federalismo no es ninguna panacea; porque no es una cuestión nominal. Es necesario un diseño del sistema federal capaz de canalizar adecuadamente las demandas de fondo de la sociedad en la que existe un sentimiento político diferenciado.

La existencia, incluso muy mayoritaria, de una conciencia nacional

²⁸ A. López Basaguren, *The Parliament of the Basque Country*, cit.

²⁹ J. Kendle, *Ireland and the Federal Solution: The Debate over the United Kingdom Constitution, 1870-1921*, McGill-Queen's UP, 1989.

³⁰ J. Kendle, *Walter Long, Ireland and the Union, 1905-1920*, McGill-Queen's UP, 1992.

³¹ Son, cuando menos, las cuestiones relativas a si se optaba por la autonomía solo para algunos territorios o para todos, así como si se optaba por una autonomía igual para todos o diferenciada, con mayor nivel de autonomía para determinados territorios. Tradicionalmente se consideraba que los territorios que requerían disponer de autonomía, de forma exclusiva o, cuando menos, con mayor poder de autogobierno, eran Cataluña, País Vasco y Galicia. Aunque se sigue insistiendo, de alguna forma, en esa necesidad de diferenciación, la realidad española se ha transformado profundamente en relación a esa cuestión, necesitando hoy, en todo caso, una respuesta más compleja. En cualquier caso, tras más de cuarenta años de desarrollo del sistema autonómico, esas incógnitas ya han sido sustancialmente despejadas.

diferenciada no es, por sí misma, un motivo que lleve a la mayoría de una determinada sociedad a respaldar la opción secesionista. Ciertamente, esa situación es una condición necesaria para la erupción de la demanda secesionista con un apoyo importante de la sociedad. Pero, para que se produzca esa erupción es necesario que concurran hechos que, utilizados políticamente por las fuerzas secesionistas de forma exitosa, hagan que una parte muy significativa de esa sociedad respalde la ruptura. Un respaldo que no es incondicional, sea cual sea la situación, sino que depende de las circunstancias, hasta el punto de que solo en un momento puntual de crisis es capaz de alcanzar un respaldo mayoritario o cercano a la mayoría.

Por esta razón, no son identificables, sin más, la forma en que expresan sus demandas las fuerzas políticas y sociales que reclaman la secesión, por una parte, y, por otra, las razones que llevan a respaldarla a, cuando menos, una parte de quienes lo hacen en un momento determinado. Este es, como se ha dicho, el terreno en el que la opción federal puede ser una alternativa viable a la demanda de secesión. Pero, para que pueda tener éxito, es necesario que el sistema federal reúna unas características que permitan a esa sociedad con sentimiento nacional diferenciado considerarse, de forma ampliamente mayoritaria, suficientemente reconocida y dotada de un autogobierno suficientemente satisfactorio desde su perspectiva. Lo que, como afirma W. Kymlicka³² no solo no es fácil de lograr, sino que no hay garantía de que se trate de una solución que dure largamente en el tiempo. Será un reto permanente para el sistema federal. Pero un reto que parece alcanzable si se actúa con sensatez y sagacidad. Esto es lo que, frente a los negros presagios del propio W. Kymlicka acerca de la durabilidad de la solución federal parece poner de relieve la evolución de la cuestión de Quebec cuando han transcurrido más de veinticinco años del referéndum de 1995.

En cualquier caso, la gestión de la pandemia ha puesto de relieve, al mismo tiempo, la necesidad de la integración federal, tanto en los sistemas federales estatales como en la UE. Es decir, no se trata, solamente, de articular un adecuado autogobierno territorial, sino de un adecuado equilibrio entre autogobierno e integración, con lo que se vuelve a refirmar el acierto del principio básico del federalismo, que no es otro que el adecuado equilibrio entre *self-rule* y *shared rule*, con el complemento de la cooperación intergubernamental, como tercer principio de los sistemas federales. Un adecuado equilibrio que también debe tratar de alcanzarse en los sistemas que deben afrontar demandas secesionistas. Gestionar adecuadamente esas demandas, tratando de evitar que se produzca la erupción de la reclamación secesionista, reconociendo un significativo protagonismo al autogobierno territorial, no puede hacer olvidar el reto irrenunciable de la eficacia en la gestión, especialmente llamativo en un caso de crisis extrema como el de la pandemia. Una eficacia que requiere importantes niveles de integración. Una

³² W. Kymlicka, *Is federalism a viable*, cit., 138.

necesidad que debe servir para legitimar la conveniencia de la integración federal también en contextos de demandas secesionistas.

En consecuencia, el reforzamiento de los principios sobre los que se asienta el federalismo constituyen la única alternativa para afrontar los retos que plantea la realidad, tanto de forma general, en sociedades plurales y, muy especialmente, en aquellas en que la convivencia de sentimientos nacionales diferentes mantienen, activas o larvadas, reclamaciones secesionistas en algunos de sus territorios.

Alberto López Basaguren
Dip.to di Derecho Público y Ciencias Histórico-Jurídicas
y del Pensamiento Político.
Universidad del País Vasco
dtplobaa@ehu.es