

CRISIS DEL SISTEMA AUTONÓMICO Y DEMANDAS DE SECESIÓN: ¿ES EL SISTEMA FEDERAL «LA» ALTERNATIVA?

Alberto López Basaguren*

Catedrático de Derecho constitucional
Universidad del País Vasco

Sumario: 1. La crisis del sistema autonómico: la necesidad de romper el círculo vicioso. 2. Las demandas de secesión: ¿un callejón sin salida? 3. ¿Es el sistema federal «la» alternativa? 4. ¿Qué sistema federal para España?

1. LA CRISIS DEL SISTEMA AUTONÓMICO: LA NECESIDAD DE ROMPER EL CÍRCULO VICIOSO

Los acontecimientos de los últimos años tendrían que llevar a aceptar, de forma pacífica e incontestable, que el sistema autonómico padece una grave crisis. Una crisis evidente, ciertamente, en lo que respecta a su capacidad para lograr la pacífica y suficientemente satisfactoria integración política de los distintos pueblos a los que se refiere el preámbulo de la Constitución. No hay que olvidar que la integración política es, precisamente, el fin último de todo sistema político de tipo federal, de forma que este debe considerarse fallido —o en serio riesgo de serlo— cuando una parte muy relevante

de alguno de aquellos pueblos respalda la secesión como objetivo político a conseguir, como ocurre en estos momentos en Cataluña y, en menor medida, en el País Vasco¹.

Está muy extendida en España la opinión de que el problema provocado por las propuestas secesionistas no puede encontrar solución en el marco de un sistema federal. El silogismo que se utiliza parece incontestable: si los nacionalistas persiguen la independencia, el sistema federal nunca podrá satisfacer sus anhelos, por lo que este no puede ser la solución. En mi opinión, sin embargo, se trata de una forma errónea de analizar el proceso político y sus posibles vías de solución.

No son las demandas secesionistas ni la existencia de partidos nacionalistas la causa

* El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación DER2013-47774-P, Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO).

de la crisis del sistema autonómico, sino que es esta crisis la que propicia que los partidos nacionalistas opten por la estrategia de la secesión; y, sobre todo —pues esto es lo que importa—, que una parte cualitativamente muy relevante de la sociedad los respalde en esa estrategia. Ciertamente, la crisis secesionista es posible por la existencia de sociedades en las que existe un fuerte sentimiento nacional diferenciado en una parte importante de la misma; y la opción independentista siempre es una tentación para muchos de los que se identifican con el nacionalismo. Pero el nacionalismo solo opta por la estrategia de la ruptura en situaciones de crisis —o mejor, solo en situaciones de crisis tiene posibilidades de arrastrar a una parte cualitativamente importante de la sociedad—. Por esa razón, el problema no es si el sistema federal satisface o no a los nacionalistas, sino si satisface suficientemente a la mayoría de una determinada sociedad. Si es así, el nacionalismo no optará por una estrategia política que propugne la independencia, o tendrá que atemperarla a la espera de una coyuntura más favorable para no perder su capacidad de liderazgo político.

Las opiniones que se han criticado arriba tienen una visión estática del apoyo social a los partidos nacionalistas. Se trata, por el contrario, de un fenómeno profundamente dinámico, que depende de la percepción de la ciudadanía sobre la forma (adecuada o inadecuada) en que el sistema político satisface sus demandas. La cuestión, por tanto, no es que los nacionalistas consideren insuficiente el sistema autonómico, sino si las circunstancias les permiten convencer a una parte cualitativamente relevante de la sociedad de la importancia determinante de esa insuficiencia e incluso de la necesidad de la ruptura.

Planteadas así las cosas, la salud del sistema autonómico es determinante. La capacidad para articular un sistema de autogobierno sólido y coherente es condición indispensable para afrontar con posibilidades de éxito la integración suficientemente satisfactoria de las sociedades en las que existe un fuerte sentimiento

nacional diferenciado. En cambio, si el sistema de autogobierno tiene importantes incoherencias internas y debilidades que provocan insatisfacción, será fácil presa de la descalificación por parte de las fuerzas nacionalistas que reclaman mayores cotas de poder autónomo para el territorio. Esta labor de desautorización del sistema tendrá mayores posibilidades de ser respaldada por una parte importante de la sociedad y que permitirá, en su caso, optar por una estrategia de ruptura con un importante respaldo social.

Tanto en el proceso político seguido en el País Vasco en torno al llamado «Plan Ibarretxe», como en el que se viene desarrollando en Cataluña, la exitosa descalificación del sistema autonómico por parte de las fuerzas nacionalistas ha sido un elemento determinante (López Basaguren, 2008) sin cuya toma en consideración no es posible entender la evolución de los acontecimientos. En el caso catalán, por ejemplo, ha sido decisiva la insatisfacción con el sistema de financiación y la incapacidad para hallar una solución adecuada y estable, descontento que venía a sumarse a una larga lista de insuficiencias (López Basaguren, 2013a)².

Durante estos decenios, la literatura académica ha puesto de relieve los problemas que se planteaban en relación con el desarrollo del mapa autonómico y la necesidad de intentar ponerles remedio mediante una reforma del sistema de distribución territorial del poder. En este sentido, fue ejemplar el trabajo de Aja y Viver (2003), que trató de exponer esos problemas en una visión de conjunto cuando se cumplieron los veinticinco años de la aprobación de los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña; y son numerosos los análisis que se han centrado en cada uno de los problemas que se venían diagnosticando.

La primera constatación ineludible es la falta de voluntad para poner remedio a estos problemas o la incapacidad para resolverlos satisfactoriamente. No es este el lugar para acometer un análisis detallado de estas dificultades y de las reformas que serían necesarias para

afrontarlas con posibilidades de éxito, pero sí es necesario precisar su origen.

En mi opinión, en la base de la crisis del sistema autonómico está su *singularidad* en el panorama de los sistemas federales y la visión política que subyace al mismo. Se trata de un problema que tiene un claro origen histórico, pero que se ha consolidado y que es considerado por muchos como una característica idiosincrásica del sistema español. Es sabido que el modelo establecido en la actual Constitución procede de la Constitución de 1931, texto en el que está la fuente de dos de los problemas fundamentales que el sistema autonómico de 1978 ha sido posible resolver adecuadamente.

Por una parte, la opción por un modelo abierto o, incluso, un modelo *a la carta*. Un modelo abierto en relación con los ámbitos geográficos que aspiraran a constituirse en territorios autónomos, que respondía a la idea de que había que dar respuesta a la reclamación de autonomía de territorios como Cataluña o el País Vasco, pero que no debía imponerse a los que no la desearan. El carácter abierto del modelo fue una opción lógica en 1931 porque no existía una visión cerrada y consolidada de cómo sería la estructura de la autonomía territorial; y en 1978, porque la corta —y entrecortada— experiencia republicana y los cuarenta años de régimen franquista impidieron que la cuestión estuviese ya resuelta. El modelo *a la carta* era deudor de la idea de los constituyentes republicanos de que la forma más adecuada de resolver la llamada «cuestión regional» era dejar que cada territorio asumiese el poder y las competencias acordes con la intensidad de sus demandas políticas de autonomía.

Pero el problema fundamental del sistema no reside en su carácter abierto y *a la carta*, sino en la intención que subyace a su regulación: el rechazo del modelo federal y las consecuencias vinculadas a ese rechazo. De forma plenamente consciente, los constituyentes republicanos trataron de articular un sistema de autonomía territorial que se apartara nítidamente del modelo federal. En esa opción influyó, sin duda,

la fracasada experiencia de la primera República (Varela Suanzes-Carpegna, 2013), que ha llevado a identificar en España sistema federal con caos político —una idea que, en algunos sectores, perdura en nuestros días, para sorpresa de quienes nos observan desde la experiencia de países federales— y a considerarlo, por tanto, un sistema inadecuado para nuestro país. Sobre este telón de fondo, entre los constituyentes republicanos tomó cuerpo una singular interpretación de la evolución de los sistemas federales que les llevó a considerar que el federalismo era un sistema superado, como a su juicio mostraba la experiencia de la Constitución alemana de Weimar de 1919 (Jiménez de Asúa, 1946: 105, 111 ss.). Esta última idea condujo no solo a una articulación del sistema autonómico con algunas singularidades y algunas lagunas que, en general, se han demostrado nocivas para su adecuado desarrollo, sino, sobre todo, a una interpretación restrictiva de los poderes que podrían corresponder a los territorios.

Los presupuestos que están en la base de la singularidad del modelo español carecen ya de fundamento. El sentido del carácter abierto del sistema ha sido superado, dado que el mapa territorial se ha cerrado con la generalización de los territorios autónomos. El modelo *a la carta* en la determinación de los poderes a asumir por cada territorio se ha demostrado fallido, cuando menos para la consecución de los objetivos de *acomodamiento* de los territorios según su demanda de autonomía. Se trata de una opción que, aunque parece de una lógica irrefutable (cada territorio asume la autonomía que se corresponde a su conciencia política), parece inevitablemente destinada a fracasar, como se ha demostrado en el sistema británico, que tenía similares pretensiones (López Basaguren, 2014a). La idea de que el federalismo supone caos político y de que no es un sistema idóneo para España tendría que haber desaparecido del imaginario político, tanto por la experiencia de los países federales de nuestro entorno —en los que el sistema federal es sinónimo de estabilidad política— como por la

propia evolución del sistema autonómico durante estos decenios, que, más allá de la polémica nominal, lo ha situado entre los sistemas de ese tipo. Pero, sobre todo, se ha demostrado errónea la interpretación de los constituyentes republicanos de que el sistema federal era un sistema superado.

Los sistemas federales han evolucionado de forma importante, pero se mantienen plenamente vivos; la evolución de los sistemas federales, con importantes reformas constitucionales en algunos casos, ha puesto de relieve su capacidad de adaptación sin perder sus fundamentos. En contra de lo que pensaban los constituyentes republicanos, la evolución de los sistemas federales y su adaptación a la evolución económica, social y política no ha supuesto una superación del sistema federal, sino su reafirmación; las crecientes exigencias «unitarias» del desarrollo económico se han hecho compatibles con nuevas formas de revitalización de los fundamentos de distribución del poder y de pacto entre las partes integrantes del sistema, que están en la base de la idea federal (Elazar, 1987). En este sentido, a pesar del proceso de centralización que ha llevado aparejado el desarrollo económico, la evolución de los sistemas federales no ha traído consigo, fuera del ámbito económico, un debilitamiento de los poderes de los territorios que, con carácter general, propicie o imponga la idea de las competencias compartidas y la subordinación de los poderes de los territorios a los principios o bases establecidos por el poder central, como interpretaron los constituyentes de 1931. Por el contrario, en los sistemas federales se han reabierto vías de reforzamiento de las competencias territoriales y han tratado de garantizarse de la forma más consistente los ámbitos de poder de los territorios, como han puesto de relieve, por ejemplo, las reformas constitucionales de Suiza (1999) (Auer *et al.*, 2013) o de Alemania (2006) (Arroyo Gil, 2009). Ante la inevitable concurrencia de intervención por parte de unos y otros poderes, en estas reformas han tratado de delimitarse con mucha mayor precisión los ámbitos respectivos de la federa-

ción y de los territorios dentro de un misma materia mediante una labor de disección más precisa de los ámbitos respectivos de competencia. Y es significativo que en la reforma de la Constitución alemana hayan desaparecido prácticamente dos elementos fundamentales que, a partir de la Constitución de Weimar, nuestros constituyentes de 1931 consideraron que definían el modelo de superación del federalismo: las leyes marco (*Rahmengesetzgebung*) y la legislación básica federal (*Grundsatzgesetzgebung*); esta última queda, fundamentalmente, reducida al Derecho presupuestario del artículo 109.4, una vez derogada su previsión en el ámbito de las «tareas comunes» del artículo 91a (Arroyo Gil, 2009: 70 ss., 75 ss.).

Es importante reconstruir los fundamentos de la opción por la singularidad del sistema autonómico español, porque pone de relieve, en toda su extensión y profundidad, no solo que los motivos que llevaron a aquella opción han desaparecido, sino, sobre todo, que la razón que más consistentemente nos ha llevado a esa singularidad se ha asentado en una interpretación de la evolución de los sistemas federales que el tiempo ha demostrado errónea. Y los sistemas federales tradicionales, en su evolución, han demostrado mayor solvencia y capacidad para afrontar los problemas que plantea la integración de distintas comunidades en un mismo sistema político democrático que la singular vía española. Ello tendría que llevar a plantear la imperiosa necesidad de romper el círculo vicioso en el que, con aquella opción histórica, se sumergió España. En tanto no se rompa ese círculo vicioso, resultará muy difícil afrontar en condiciones la crisis del sistema autonómico.

2. LAS DEMANDAS DE SECESIÓN: ¿UN CALLEJÓN SIN SALIDA?

Que el sistema autonómico esté en crisis no significa que cualquier alternativa al mismo sea defendible. La crisis del sistema puede te-

ner como consecuencia, ciertamente, un fuerte debilitamiento de su capacidad de integración de las distintas comunidades que conforman el Estado. Es lo que podríamos denominar la *crisis interna*. Esta crisis plantea un importante reto al sistema político, pues en un sistema democrático no es fácilmente sostenible en el tiempo una profunda crisis asociada a la percepción por parte de la mayoría de determinado territorio de que la integración en el Estado no es suficientemente satisfactoria. Provocaría una grave crisis de legitimidad del sistema político, especialmente si una parte cualitativamente relevante de la población de ese ámbito geográfico considera que la secesión es la alternativa a aquel descontento.

Los procesos de secesión que se han planteado en nuestro entorno ponen de manifiesto que una profunda *crisis interna* es condición indispensable para que la pretensión secesionista pueda tener posibilidades de ser respaldada mayoritariamente. En un sistema democrático, sin embargo, incluso esa vertiente interna comporta unas exigencias que, en sociedades desarrolladas y, por tanto, muy complejas, no son fáciles de cumplir. Es lo que puso de manifiesto el conocido dictamen (*Reference/Renvoi*) del Tribunal Supremo de Canadá sobre la secesión de Quebec (1998) (López Basaguren, 2013b). Tales exigencias no se refieren únicamente a la demanda de una mayoría clara (*a clear majority as a qualitative evaluation*) en respuesta a una pregunta clara, sino que pueden afectar a otros aspectos como consecuencia de la exigencia de afrontar las negociaciones para la hipotética secesión con fidelidad a los principios que subyacen a la constitución (principio de legalidad, federal, democrático y respeto de las minorías). Es lo que, en relación con la integridad territorial de Quebec, evidenció la contradicción entre la necesidad de que Canadá aceptara la divisibilidad de su territorio —si, en aquellas condiciones, una comunidad territorial expresa su voluntad favorable a la secesión— y la indivisibilidad del territorio de Quebec establecida en la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des préroga-*

tives du peuple québécois et de l'État du Québec (13/12/2000), con la que la *Assemblée nationale* de Quebec se enfrentaba a la *Clarity Act* (29/06/2000), sobre las consecuencias que se derivaban del dictamen del Tribunal Supremo.

La suerte de la propuesta independentista, sin embargo, no solo depende de la crisis política interna sobre la que se sostiene el apoyo social. Depende, fundamentalmente, de dos elementos externos a la percepción social de la crisis del sistema. Por una parte, lo que puede denominarse los *costes* de la secesión; y, por otra, el *contexto externo*. La interrelación entre esos tres factores determinará la mayor o menor viabilidad de la estrategia secesionista en un lugar y un tiempo determinados.

Por una parte, no es fácil que una consideración tan radical sobre la crisis del sistema de integración política y sus insostenibilidad sea respaldada por una mayoría cualificada de la sociedad en supuestos de sociedades desarrolladas y complejas que forman parte de un sistema político democrático en el que se reconoce la autonomía territorial y la protección y reproducción de sus características distintivas como sociedad (lengua, cultura u otras) y en la que los sentimientos de identidad son complejos. Eso es lo que ha podido constatar en Quebec —en el referéndum de 1995 y en el proceso político que se ha desarrollado desde aquel momento hasta nuestros días (López Basaguren, 2014c)—, en Escocia a raíz de la celebración del referéndum sobre la independencia de septiembre de 2014 (López Basaguren, 2015) y, finalmente, en Cataluña: resulta extraordinariamente difícil obtener una mayoría cualificada del electorado a favor de la ruptura cuando, al plantearse una disyuntiva que afecta de forma tan profunda al futuro de esa sociedad, la participación del electorado es comparativamente muy elevada³.

En la dificultad de alcanzar una mayoría cualitativa significativa influye, ciertamente, la compleja configuración social, que supone que hay una parte significativa de la sociedad que no comparte el diagnóstico de

la necesidad de la ruptura. Las razones son de muy diverso tipo, pero es claro que entre ellas figura el aspecto de los *costes* de la secesión. Esa es una cuestión que ya se manifestó en los dos referéndums realizados en Quebec y que explica que en la pregunta sometida a votación trataba de diluirse la opción de la ruptura (secesión) en una propuesta de oferta de negociación de un nuevo *partenariat* de Quebec con Canadá. Y es una cuestión que ha quedado meridianamente clara en el referéndum de Escocia. A pesar de que el Gobierno británico aceptaba verbalmente que la victoria por simple mayoría de la opción a favor de la independencia sería aceptada y considerada suficiente, el debate sobre los beneficios que la unión durante tres siglos con el resto del Reino Unido había representado para Escocia y las condiciones en que Escocia tendría que acceder a la independencia, con los riesgos que entrañaban, fueron determinantes. Cuando se acercaba el día del referéndum, y ante la posibilidad de victoria del «sí», se produjo la reacción de actores económicos relevantes, así como de una parte de la población, que puso en evidencia los serios riesgos que la opción independentista representaba para la estabilidad económica de Escocia y que provocó el retraimiento de un sector del electorado que parecía inicialmente dispuesto a votar a favor de la independencia. La inevitable incertidumbre de un proceso hacia la independencia (Tierney, 2014) suele tener efectos muy profundos sobre el electorado de una sociedad desarrollada e instalada en el bienestar.

Hay, además, un tercer elemento que se sitúa en parte en el ámbito de los costes y en parte en el de las condiciones de viabilidad de la opción independentista: el elemento externo. Ciertamente, ha habido algunos casos de estrategias exitosas hacia la independencia, pero el primer elemento de discriminación es el carácter consensuado o no de la misma. Si hay acuerdo sobre la independencia entre las partes implicadas, las posibilidades de una conclusión exitosa son evidentes. Es lo que ocurrió en el caso de Checoslovaquia. Pero si

no existe acuerdo entre las partes, las dificultades para una salida exitosa aumentan de forma exponencial. Solo una coyuntura histórica singular, de gran crisis, ha permitido hasta ahora el éxito de una empresa semejante. Es el caso de las colonias norteamericanas en el contexto de la confrontación en América entre Inglaterra, Francia y España y de la gran distancia geográfica con la metrópoli. Y es igualmente el caso de la independencia de Irlanda, en los estertores de la Gran Guerra, con una Inglaterra volcada en el conflicto europeo y exhausta por el esfuerzo que aquel conllevaba. El otro supuesto de éxito —si es que en este caso resulta procedente utilizar esta palabra— de la pretensión secesionista es el de la *remedial secession* adoptada por la comunidad internacional en el caso de Kosovo⁴. No obstante, se trata de un supuesto en el que, por las circunstancias que concurrían, ha sido determinante el respaldo de la comunidad internacional. El análisis de los supuestos de declaración unilateral de independencia (DUI) fuera de los casos señalados muestra la situación a la que, cuando menos hasta ahora, aboca una opción de este tipo.

En el marco en el que nosotros nos encontramos, el de un Estado integrado en la UE, el elemento exterior adquiere unas características aún más singulares, pues hoy por hoy parece difícilmente imaginable una opción independentista que no presuponga, al mismo tiempo, la integración —o, si se prefiere, la permanencia— del nuevo Estado independiente en la UE. Si, por una parte, la pertenencia a la UE parece ofrecer garantías de tratamiento democrático de la pretensión independentista, por otra impone importantes condicionantes tanto respecto a las exigencias del proceso político seguido por quienes pretenden la secesión como de aceptación de su integración en la UE (López Basaguren, 2014b); una situación que, si no está garantizada previamente, hace muy difícilmente viable no ya la propia posibilidad de que la independencia sea real y efectiva, sino del propio respaldo mayoritario interno a la opción independentista.

La confluencia de todas estas circunstancias lleva, a mi juicio, a la conclusión de la difícil viabilidad que actualmente tiene la opción independentista en sociedades desarrolladas y a la constatación de que aboca a un callejón sin salida. Solo un cambio de las condiciones cualitativas podría alterar esta situación, un cambio que puede afectar a un país en particular⁵ o al orden europeo global en el supuesto de una grave crisis de la UE.

En cualquier caso, la pretensión secesionista en sociedades desarrolladas es tan compleja que, incluso en el supuesto de victoria de la opción independentista en un referéndum expreso sobre la cuestión, hay muchos elementos que parecen indicar que el callejón sin salida podría ser difícilmente eludible. Esto es lo que quedó demostrado en el caso de Quebec cuando se analiza la estrategia política concebida para el supuesto de que, como parecía del todo probable en los días inmediatamente anteriores al referéndum de 1995, el «sí» hubiese obtenido una ajustada victoria (Hébert, 2014)⁶. En el caso del referéndum escocés, se planteaba el problema de que, dadas las condiciones de negociación de la independencia adelantadas por el Gobierno británico en los informes de la serie *Scotland analysis* y su rechazo por parte del SNP, una hipotética victoria del «sí» no clarificaba qué Escocia independiente surgiría de esas negociaciones, por lo que, una vez concluidas estas, parecía ineludible un segundo referéndum (Bogdanor, 2012). Unas negociaciones que, aunque sea aventurado formular hipótesis sobre esta cuestión, parecían conducir a una Escocia independiente difícilmente viable.

La perspectiva del propósito secesionista de las fuerzas nacionalistas catalanas resulta aún más complicada. En la tradición política española, la pretensión de secesión de algunos de sus territorios ha sido la fuente de los más enconados enfrentamientos y descalificaciones políticas, así como una de las justificaciones tradicionales para poner fin a los periodos democráticos. Y sigue siendo un elemento de muy difícil manejo. En el sistema constitucio-

nal español ni tan siquiera parece posible la celebración de un referéndum sobre la independencia territorialmente circunscrito a ese territorio como los realizados en Quebec y en Escocia. Las circunstancias políticas y económicas hacen difícilmente imaginable la aceptación negociada de un proceso de secesión en el caso hipotético de que una mayoría cualificadamente clara de la población de un territorio la respaldase.

Ciertamente, el sistema político español corre el riesgo de no saber gestionar el reto secesionista de una forma que, ante la comunidad internacional, le permita superar con solvencia el *test* político de idoneidad democrática. Los antecedentes históricos no son muy halagüeños y, en la actualidad, la utilización de la legalidad como único argumento de oposición tanto a las demandas de secesión como a las de celebración de un referéndum territorial ha dejado al sistema político español sin iniciativa y a la arena del debate político abandonada a la acción de las organizaciones que promueven la independencia. Pero, por otra parte, las fuerzas que defienden la secesión corren el riesgo de cometer el grave error de optar por quebrantar la legalidad, lo que, añadido al insuficiente apoyo electoral, constituiría un grave problema para su pretensión de obtener el respaldo de la comunidad internacional.

Durante el largo periodo de debate que precedió al referéndum de Escocia fue muy significativa la insistencia de los líderes del movimiento independentista en distanciarse del proceso político de Cataluña, a pesar de la profunda admiración que produjo la capacidad de movilización social en las sucesivas *Diadas* de los años 2012, 2013 y 2014, justo a las puertas del referéndum; una movilización que el nacionalismo escocés no se consideraba capaz de igualar. En ese sentido, relevantes figuras tanto políticas como académicas insistían en que el proceso de Escocia difería radicalmente del de Cataluña, porque aquel se desarrollaba dentro de la legalidad y la independencia de Escocia, en cualquier caso, sería una independencia acordada con el Reino Unido, dos condiciones

que no se cumplían en el caso catalán. Además, añadían, la independencia de Escocia nunca debía ser considerada un antecedente que justificase la independencia de otros territorios integrados en el seno de Estados miembro de la UE.

Aunque estas afirmaciones deben ser situadas en el contexto de una estrategia política determinada, ponen de relieve los problemas a los que se enfrenta un proceso de este tipo en el seno de la UE: las dificultades de la pretensión secesionista fuera de la legalidad y del acuerdo, así como el riesgo de la creación de precedentes para el futuro.

El callejón sin salida al que, salvo situación absolutamente excepcional, parece abocar la opción por la secesión vuelve a plantear la necesidad de enfrentarse a la crisis interna del sistema tratando de reformarlo. Un destacado observador catalán ya puso de manifiesto, en la crisis de los años treinta, la contradicción en que incurría el independentismo al considerarse incapaz de lograr la reforma del sistema político español, pero capaz de lo que, a todas luces, era una tarea mucho más difícil: lograr la independencia de Cataluña (Gaziel, 2013: 135)⁷. La repetición de un error similar parece ya casi inevitable.

3. ¿ES EL SISTEMA FEDERAL «LA» ALTERNATIVA?

Planteadas las cosas así, la cuestión es qué alternativa tenemos para tratar de encauzar con posibilidades de éxito la crisis política en la que está sumida España. La experiencia en nuestro país —y en otros— pone de relieve que no es fácil afrontar crisis como la que afecta al sistema político español, que los objetivos deben ser relativamente modestos (lograr un acomodo suficientemente satisfactorio, asumido de manera pragmática) y que cualquier objetivo que lo trascienda (volver a ganar el corazón de quienes no se sienten integrados) requiere mucho tiempo... si se acierta (Tomkins, 2014).

Por una parte, resulta difícil imaginar la consolidación de un sólido sistema democrático en España sin un amplio y profundo reconocimiento de la autonomía territorial, a pesar de que haya sectores que promueven un proceso de recentralización y parecen creer que ello es posible. Por otra, la experiencia de otros países sugiere que el sistema federal es el único que se ha mostrado capaz de afrontar el reto secesionista y conseguir una integración suficientemente satisfactoria para la mayoría de la sociedad en la que aquel se plantea.

Tenemos a nuestro alcance dos tipos diferentes de experiencias; aquellas en las que el sistema político fue incapaz de lograr una integración satisfactoria y aquellas en las que, a pesar de las dificultades, el sistema político ha logrado que la mayoría de la sociedad no apoye la opción secesionista, a pesar de que persistan fuerzas políticas que la propugnen.

Entre las primeras, el ejemplo más cercano desde el punto de vista geopolítico es el de Irlanda, que se convirtió en Estado independiente, de hecho, en 1922⁸. Aunque la independencia de Irlanda fue favorecida (¿posible?) por el contexto de la Gran Guerra, la crisis interna debida al fracaso de los sucesivos proyectos de *Home Rule* para Irlanda fue la que llevó a las puertas de la secesión. Kendle (1989) ha analizado con gran agudeza la influencia —decisiva, a su juicio— que las incoherencias de los sucesivos proyectos de *Home Rule* —especialmente, los dos primeros, elaborados por el *premier* William Gladstone— tuvieron en su rechazo por parte del Parlamento británico. Tales incoherencias, que eran consecuencia de la hostilidad a la solución federal en el Reino Unido, han llegado hasta el vigente sistema de autonomía territorial (*Devolution*). A mi juicio, no son ajenas a la crisis del sistema y a las demandas de secesión en Escocia.

Frente a la experiencia irlandesa, tenemos el ejemplo de la forma en que se ha afrontado el reto secesionista de Quebec en el seno del sistema federal canadiense, que atribuye a los territorios (provincias) un amplio poder autó-

nomo (*self-rule*). Es conocido que la crisis constitucional con Quebec estalló en el proceso de *Patriation* de la Constitución canadiense, que culminó en 1982. Si la batalla constitucional sobre la *Patriation* llevó al referéndum de 1980, el fracaso los dos intentos de lograr un *acomodo* constitucional de Quebec (*Meech Lake Accord*, 1987 y *Charlottetown Accord*, 1992) condujo al referéndum de 1995, en el que los partidarios de la soberanía quedaron a las puertas de la victoria. Pero el sistema federal canadiense se ha mostrado capaz de adaptarse, de evolucionar mediante la puesta en práctica de algunos de los elementos más importantes contenidos en aquellos acuerdos formalmente rechazados. Como ha señalado Hébert (2011*b*) oportunamente, se da la paradoja de que quienes hicieron fracasar el Acuerdo del Lago Meech —es decir, el Partido Liberal— fueron quienes dirigieron la evolución del sistema federal por el camino que aquel pacto señalaba. Una vía por la que ha seguido avanzándose, a pesar de algunos episodios significativos, incluso durante el decenio en el poder del Partido Conservador de Stephen Harper (Cameron, 2008; Caron, 2013)⁹. Comoquiera que sea, y sin despreciar la concurrencia de otros elementos que hayan podido impulsar a la sociedad quebequesa en esa dirección, hay que constatar que, aunque el *Parti Québécois* —y el *Bloc Québécois*, la marca soberanista en las elecciones federales— sigue siendo un actor ineludible en el panorama político de Quebec, desde el referéndum de 1995 el apoyo a la secesión ha descendido de forma imparable, hasta quedar casi marginada políticamente. El contexto en el que los resultados con los que los soberanistas se las prometían muy felices porque consideraban que la mayoría a favor de la secesión esperaba a la vuelta de la esquina y requería solamente de un pequeño impulso añadido ha sido el último momento álgido del respaldo popular a la opción soberanista (Hébert, c2011)¹⁰. Desde entonces, han estado casi ininterrumpidamente fuera del poder en la provincia —salvo entre 2012 y 2014, periodo en el que estuvieron dieciocho meses al frente de un Gobierno minoritario—,

y han obtenido unos resultados desastrosos en la elecciones provinciales de 2014 —que se han repetido en las recientes elecciones federales, en 2015—. Durante este tiempo han tendido a evitar la propuesta de un hipotético nuevo referéndum; de hecho, esta fue la cuestión que, cuando se planteó en la campaña de 2014, les llevó a obtener sus peores resultados, dado que la contienda electoral se convirtió en un plebiscito sobre la posible convocatoria de una nueva consulta (López Basaguren, 2014*c*).

El sistema federal no satisface a quienes persiguen la independencia de su territorio. Tampoco lo hace en Quebec. Los independentistas siguen aspirando a la independencia, pero la mayoría de la población, incluidos muchos de los que idealmente la desearían, consideran que se ha revelado una tarea titánica dentro de la sociedad quebequesa y frente al exterior, un objetivo que, cuando lo creyeron factible, terminó en un callejón sin salida y con un gran coste para la sociedad quebequesa, que quedó profundamente fracturada. Frente a ese panorama, Quebec encuentra reconocimiento y *acomodo* suficientemente satisfactorio en el sistema federal canadiense, a pesar de que su autogobierno no responde plenamente a lo que muchos desearían. Eso es lo que permite entender el desarrollo de los acontecimientos en los dos decenios posteriores al referéndum de 1995, etapa en la que la hipótesis de un nuevo referéndum se ha convertido casi en un tabú que arruina las opciones políticas de quien lo propugne, que ha sumido a las opciones partidarias de la independencia de Quebec en una profunda crisis y que ha escorado el voto de un porcentaje muy importante del electorado de sentimiento soberanista hacia opciones federalistas que tratan de influir en la política federal canadiense.

Algo similar ha ocurrido en Escocia cuando se ha planteado la cuestión —incluso por autores proclives a la independencia— de qué sería necesario para salvar la unión: reformar la Constitución para adecuar la autonomía a las necesidades reales de autogobierno sentidas por la mayoría de la población del territorio en

el que la crisis política ha llevado a plantearse la opción de la secesión (McHarg, 2014). Pero una reforma de ese tipo exige, para ser suficientemente satisfactoria, no solamente un reforzamiento del autogobierno, sino también una coherencia de base que únicamente parece posible en el seno de un sistema federal, y el Reino Unido sigue —en mucha mayor medida que España— condicionado por el rechazo a tal modelo.

Esta hipótesis parece confirmarse también en Cataluña. De acuerdo con los sondeos de opinión, todavía semeja que hay un porcentaje suficientemente significativo de personas que mantiene su apoyo a la opción independentista pero que considerarían aceptable una reforma federal. Algún destacado defensor de la independencia considera que, ciertamente, esa «tercera vía» podría debilitar de forma decisiva la opción independentista, pero cree que es imposible fraguarla debido a su convicción de que reformar España es tarea imposible.

4. ¿QUÉ SISTEMA FEDERAL PARA ESPAÑA?

El problema en España no es solo, como se ha dicho más arriba, si es viable la opción federal, sino qué tipo de estructura federal es necesaria. Se ha dicho hasta la saciedad que hay tantos sistemas federales como Estados federales existen. El reto, por tanto, es articular un sistema que responda a las particulares circunstancias que España debe afrontar en orden a lograr una integración política suficientemente satisfactoria de las comunidades que la integran. Superar la *singularidad* del sistema español respecto a los sistemas federales no significa olvidar que cada país debe afrontar sus particulares problemas. Ahora bien, para configurar su propio modelo con posibilidades de éxito, España deberá ser capaz de extraer las lecciones necesarias de la práctica de los sistemas federales más solventes de nuestro entorno, especialmente de los que responden a unas

condiciones más próximas a las de nuestro país. Frente a lo que parece deducirse de algunas posiciones, no hay que idealizar la forma federal. La adopción de un sistema federal no es, en sí misma, una garantía de acierto. Hay sistemas federales que no son, precisamente, un ejemplo a imitar y que más bien parecen una estación de tránsito en el camino a la desintegración.

A efectos de desarrollar un sistema federal adecuado para la situación española, el punto de partida debe ser, necesariamente, el actual sistema autonómico, que ha permitido recorrer una parte muy importante en ese camino de construcción de un sistema federal solvente e idóneo para nuestro país. Por fortuna, hemos llegado muy lejos en ese recorrido. Sin embargo, la crisis del sistema autonómico ha puesto de relieve de forma incontestable que el actual modelo no es suficiente y que no podemos conformarnos con el *statu quo* sin correr un alto riesgo de fracaso.

El sistema federal que debemos lograr articular tiene dos tipos de exigencias. Unas, generales, deducibles de las características sustanciales de los sistemas federales más solventes; otras, particulares, asociadas a la singularidad de nuestro país. Las exigencias generales reenvían, fundamentalmente, a las deficiencias puestas de relieve en los diagnósticos que se vienen realizando desde hace más de un decenio en sede académica. Debe clarificarse el ámbito propio de los poderes de los territorios autónomos, sin que quede a merced de las intervenciones del Estado, en unos términos que dependen de la voluntad de este último y sin garantía de que se establezcan los límites dentro de los que ha de desplegarse. En nuestro sistema autonómico, como consecuencia del efecto cruzado de las leyes orgánicas y de las leyes de bases, casi no hay ámbito de competencia de las comunidades autónomas que no quede a merced de la intervención del Estado. Habría que preguntarse si en los sistemas federales alemán, suizo, norteamericano o canadiense ocurre algo similar. Y si no ocurre así, como creo, hay que afrontar una profunda re-

forma del modelo de distribución de poderes entre el Estado y los territorios que lo componen. Los sistemas federales que he mencionado han puesto de relieve que una reforma de este tenor no menoscabará la integración; las reformas constitucionales que han tenido lugar en algunos de ellos muestran que el desarrollo del sistema no debe suponer, necesariamente y en todos los casos, la simple ampliación de los poderes de los territorios, pero sí exige una creciente claridad en la delimitación de los respectivos ámbitos de poder.

En segundo lugar, un sistema federal solvente requiere un modelo de financiación que combine adecuadamente el trato equitativo a todos los territorios con la solidaridad interterritorial, sin que esta última (o lo que se presenta como tal) ponga el sistema patas arriba y el resultado sea una organización carente de coherencia. La experiencia de los sistemas federales —y nuestra propia experiencia— pone de relieve que este es uno de los elementos más determinantes en la crisis del sistema. La insatisfacción se ha manifestado principalmente en las crisis escocesa y catalana; en uno y en otro caso, aunque con distintos fundamentos, la incapacidad del sistema de resolver de forma idónea la cuestión de la financiación (o de la autonomía fiscal) ha sido uno de los elementos determinantes del aumento del apoyo a la opción secesionista.

En tercer lugar, cabe destacar la cuestión institucional. Uno de los déficits más importantes en el sistema autonómico español frente a la forma federal es la débil materialización de la reproducción permanente del pacto entre las partes que está en la base de aquella, una reproducción que tradicionalmente se ha articulado a través de la participación de los territorios en el ejercicio del poder político en las instituciones del Estado —especialmente en el poder legislativo y, más recientemente, mediante el desarrollo de las relaciones intergubernamentales—. A mi juicio, la experiencia de los sistemas federales muestra que es menos importante el modelo concreto de participación que se

adopte que la exigencia de distintos consensos, entre ellos el relativo a la cuestión territorial.

Para ello, España tiene que saber encarrilar el problema político más importante que está en la base de la *singularidad* del sistema autonómico y que no ha sido capaz de encauzar hasta ahora: la existencia de diferentes demandas de nivel de autogobierno entre unos territorios y otros o, si se prefiere, la ineludible asimetría en la distribución de poderes. Es la vieja cuestión expresada por Jiménez de Asúa (1946): hay que reconocer la autonomía a quienes la reclaman, pero no imponerla a los que no la desean.

Hay que constatar, en cualquier caso, que la situación actual no es la de 1931. La consolidación de la estructura territorial autonómica y su respaldo social es muy fuerte prácticamente en todos los territorios. Hoy la autonomía no es una cuestión que afecte solo a Cataluña y al País Vasco. Es cierto que en algunas comunidades autónomas se ha planteado (especialmente cuando ha gobernado en ellas el Partido Popular) la necesidad de reducir algunas competencias para devolverlas al Estado. Y también lo es que algunos tienen la sensación de que la capacidad de los representantes públicos en algunas comunidades autónomas es insuficiente para gestionar correctamente las competencias que tienen atribuidas. Esas desigualdades en las demandas del autogobierno, e incluso en la capacidad de gestionar adecuadamente su poder, no parecen ser ajenas a la mayoría de los sistemas federales, en los que, en mayor o menor medida, también existen esas diferencias. En algunos casos significativos (educación, sanidad, justicia), los amagos de renunciar a competencias han sido motivados, sobre todo, por problemas de financiación, no por incapacidad de gestión o por falta de interés. No hay que olvidar, sin embargo, que hay una corriente política (ciertos sectores del Partido Popular y, de forma muy sobresaliente, Unión, Progreso y Democracia) que parece abogar por un proceso de recentralización.

Como sea, España tiene que enfrentarse a un dilema con diferentes alternativas. El dilema es el siguiente: ¿una base general de poderes homogéneos para todos los territorios o desigualdad en los niveles de autogobierno entre unos y otros? La limitada voluntad de autogobierno de determinados territorios (si existe) no puede suponer un límite para los territorios que desean un autogobierno más amplio. Esto es lo que ha conducido a la crisis del sistema autonómico; por esta vía, la crisis es insuperable. A pesar de que la igualdad entre los territorios es la base de la estructura federal, algunas experiencias federales muestran que el sistema puede asumir sin problemas ciertas asimetrías. No obstante, hay un amplio consenso

entre los especialistas sobre la difícil viabilidad de un sistema federal profundamente asimétrico. A la luz de la experiencia española, no parece que sean muchas ni muy importantes las asimetrías —de entre las que puede permitirse¹¹— que requiere el sistema, además de las ya existentes. En cualquier caso, la estabilidad hace más conveniente reforzar la capacidad de las comunidades autónomas y mantener el proceso seguido hasta ahora en lugar de tratar de debilitarlas impulsando la devolución de competencias. Solo por esa vía podremos dar una solución suficientemente satisfactoria a un problema que, en principio, parece exigir el logro de la cuadratura del círculo.

NOTAS

1. La cuestión presenta en el País Vasco unas características singulares, que han llevado a una vía significativamente diferenciada de la catalana; un intento de explicación del proceso político en el País Vasco respecto a esta cuestión puede verse en López Basaguren (2016).

2. Precisamente, el carácter crucial del sistema de financiación en la descalificación del sistema autonómico es uno de los elementos que permite explicar la atemperación de la «crisis vasca», en la medida en que, cuando menos el PNV, parece tener plena conciencia de la importancia determinante del Concierto económico.

3. Hay que tener en cuenta que en los referéndums de Quebec y de Escocia la participación del electorado fue inusitadamente alta: el 93,52% en Quebec, en 1995 y el 84,59% en Escocia en 2014. Por el contrario, al analizar la participación en Cataluña hay que tener en cuenta que la cuestión sobre la independencia solo se ha planteado sin respaldo legal (la consulta transformada en *proceso participativo* del 9N —2014—, en la que participó el 37,02%) o de forma indirecta (las elecciones del 27S planteadas como *plebiscitarias* por las fuerzas independentistas, en las que participó el 74,95%). En cualquier caso, la participación en estas últimas elecciones fue diez puntos superior a la siguiente participación más elevada.

4. Ciertamente, se trata de una cuestión controvertida académicamente, pero me parece que si hay algún caso que encaje en los presupuestos de la *remedial secession* incorporada en la *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations* [UN GA, *Resolution 2615 (XXV)*, de 24/10/1970] es el caso de Kosovo. Ver la reconstrucción de los antecedentes en la *Advisory Opinion on the Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo*, del Tribunal Internacional de Justicia, de 22 de julio de 2010, fuertemente criticada en el ámbito académico.

5. Es el caso de Escocia. El resultado del referéndum de 2014, con la promesa del SNP (*Scottish National Party*, en el Gobierno del territorio) de que era un referéndum para una generación, hace difícilmente imaginable un segundo referéndum a corto plazo... salvo que el Reino Unido decidiese abandonar la UE como consecuencia del referéndum anunciado.

6. El proceso político catalán, tras las elecciones del 27S, parece ir en la misma dirección, con la insuficiente fuerza del apoyo a la independencia en unos resultados electorales que, por otra parte, solo indirectamente se pueden interpretar en ese sentido. Sobre esa debilidad es significativo el análisis de Keating (2015).

7. Como afirma Gaziel (2013), el drama es que «el separatismo [...] no hizo más que deshacer lo hecho, acarreado la anulación o destrucción de lo conseguido, y dejando a Cataluña desolada e inerme, sin la más vaga, sin la más remota,

sin la más quimérica compensación». En relación con estas reflexiones sobre los hechos de octubre de 1934, es muy ilustrativa la lectura de Hurtado (2008), observador no menos privilegiado del proceso.

8. Aunque, en puridad, el *Irish Free State* no era un Estado independiente, sino un *Dominion* integrado en la *British Commonwealth of Nations*, regido por el *Anglo-Irish Treaty* (1922), en la práctica funcionó como tal, muy especialmente a partir de 1937. En cualquier caso, Irlanda se convirtió en Estado independiente con la proclamación de la República de Irlanda, en 1942; sobre el *Irish Free State*, *vid.* Corcoran (2013).

9. Una visión más crítica puede verse en Laforest (2010).

10. Esta autora considera que «was the last referendum [1995] that was the hiccup. Without the passions unleashed by the Meech Lake crisis, it would not even have been held».

11. La experiencia del Concerto económico —del cálculo del cupo, más precisamente— pone de relieve que las asimetrías son difícilmente asumibles en el ámbito de la financiación y que se convierten en una fuente de desestabilización.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo y Carles VIVER, C. (2003): «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, 69-113.
- ARROYO GIL, Antonio (2009): *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudios crítico de la 52ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- AUER, Andreas, Giorgio MALINVERNI y Michel HOTTELIER (2013): *Droit constitutionnel suisse*, Bern: Stämpfli Verlag.
- BOGDANOR, Vernon (2012): «Evidence (7.3.2012)», *House of Commons. Scottish Affairs Committee. The Referendum on Separation for Scotland. Session 2010-12. Oral and written evidence. HC 1608*, 54.
- CAMERON, Barbara (2008): «Harper, Quebec and Canadian federalism», en T. Healy (ed.), *The harper record*, Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 419-433.
- CARON, Jean-François (2013): «The evolution of Canadian Federalism and its possible impact on Quebec secessionist discourse», *Federal News (The Federal Idea)*, IV, 4.
- CORCORAN, Donald P. (2013): *Freedom to achieve freedom. The Irish free State, 1922-1932*, Dublín: Gill & Macmillan.
- ELAZAR, Daniel J. (1987): *Exploring federalism*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- GAZIEL (seudónimo de Agustí CALVET) (2013): *Tot s'ha perdut. El catalanisme polític entre 1922 i 1934*, Barcelona: RBA.
- HÉBERT, Chantal (2011a): «In Quebec, sovereignty going way of the church», *Toronto Star*, 25/06/2011.
- (2011b): «Meech Lake foes won the battle, lost the war», *Toronto Star*, 29/06/2011.
- HÉBERT, C y Jean LAPIERRE (2014): *The morning after. The 1995 Quebec referendum and the day that almost was*, Canadá: Alfred A. Knopf.
- HURTADO, Amadéu (2008): *Abans del sis d'octubre (un dietari)*, Barcelona: Quaderns Crema.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis (1946), *La Constitución de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires: Losada.
- KEATING, Michael (2015): «What next for Catalonia», *Centre on Constitutional Change. Blog* [en línea], <<http://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/blog/what-next-catalonia>>.
- KENDLE, John (1989): *Ireland and the federal solution: The debate over the United Kingdom Constitution, 1870-1921*, Montreal-Kingston: McGill-Queen's University Press.
- LAFOREST, Guy (2010): «The meaning of Canadian federalism in Quebec: critical reflexions», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 11, 10-55.
- LÓPEZ BASAGUREN, Alberto (2008): «Trasformazioni dello Stato autonomico e riforma dello Statuto del Paese Basco: tra rottura e "acomodamento a volontà"», en S. Gambino (ed.), *Regionalismo e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milán: Giuffrè, 171-217.
- (2013a): «Current issues around territorial autonomy in Spain», en A. López Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (eds.), *The ways of federalism in Western countries and the horizons of territorial autonomy in Spain*, Heidelberg: Springer, 395-419. [hay edición española: A. López Basaguren y L. Escajedo San Epifanio (eds.), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, Oñati: IVAP.]

- (2013b): «Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina del Tribunal Supremo de Canadá», en E. Sáenz Royo y M. Contreras Casado (eds.), *La participación política directa. Referéndum y consultas populares*, Zaragoza: Comuniter, 53-91.
 - (2014a): «*Devolution*. Desarrollo y perspectivas de la autonomía territorial en el Reino Unido», en J. J. Solozabal Echavarría (ed.), *La Reforma Federal. España y sus siete espejos*, Madrid: Biblioteca Nueva, 123-157.
 - (2014b): «La independencia de Escocia en la Unión Europea. Los efectos de la secesión de territorios en la UE entre política y Derecho», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 33, 69-97.
 - (2014c): «Parti québécois: ¿reflexión post-mortem?», en *Agenda Pública*, revista digital, 12 de abril [en línea], <http://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/Parti-quebecois-reflexion-post-mortem_0_248475339.html>.
 - (2015): «Escocia: referéndum sobre la independencia y propuesta de reforma de la *Devolution*», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104, 135-167.
 - (2016): «The Parliament of the Basque Country and the national issue: The weaknesses of a strong identity», en G. Laforest y A. Lecours (eds.), *The parliaments of autonomous nations*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press.
- MCHARG, Aileen (2014): «What does the Union need to do to survive?», *UK Constitutional Law Association Blog*, posted on 25/09 [en línea], <<http://www.scottishconstitutionalfutures.org/OpinionandAnalysis/ViewBlogPost/tabid/1767/articleType/ArticleView/articleId/4325/Aileen-McHarg-What-Does-the-Union-Need-to-Do-to-Survive.aspx>>.
- MONPETIT, Éric (2008): «Easing dissatisfaction with Canadian federalism? The promise of disjointed incrementalism», *Canadian Political Science Review*, 2 (3), 12-28.
- TIERNEY, Stephen (2014): «Why is Scottish independence unclear?», *UK Constitutional Law Association Blog*, publicado el 25/02 [en línea], <<http://ukconstitutionallaw.org/2014/02/25/stephen-tierney-why-is-scottish-independence-unclear/>>.
- TOMKINS, Adam (2014): «Reflections on 2014», *Notes from North Britain. On law, politics and the British Constitution* (Blog), publicado el 26/12 [en línea], <<https://notesfromnorthbritain.wordpress.com/2014/12/26/reflections-on-2014/>>.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín (2013): «Del fracaso de la I República a la liquidación del Estado integral (1873-1936)», en J. Varela Suanzes-Carpegna y S. Muñoz Machado, Santiago (eds.), *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico*, Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.