EL DEBAT A L'ESTAT

És l’asimetria una panacea per mitigar l’independentisme?

Una exploració dels seus tipus i potencial

César Colino, Angustias Hombrado



Imatge de l'asimetria de la façana de la Casa Batlló, dissenyada per l'arquitecte Antoni Gaudí, màxim representant del modernisme català. Il·lustració: Marc Torices

«Cal, sense violentar res, deixar les coses en lliure asimetria: edificis escalonats, volums desiguals, etc.»

Antoni Gaudí

La discussió pública mediàtica i la literatura acadèmica en els estats multinacionals ha dedicat molta atenció a les demandes de les comunitats nacionals minoritàries, el plantejament i resposta, oposició o resistència a les mateixes sembla conduir a crisis polítiques i a una aparent inestabilitat crònica d’aquests estats [1]. Amb base a aquesta literatura, la idea d’asimetria ha aparegut també de forma intermitent en el debat polític a Espanya, com a eina d’acomodació de diferents sensibilitats i identitats nacionals i com a opció institucional adequada per gestionar demandes polítiques territorials conflictives i oposades. Si bé els últims anys d’eclosió d’un independentisme dominat per l’exigència gairebé monotemàtica de l’autodeterminació han portat a eclipsar qualsevol debat sobre

altres opcions alternatives de negociació, els tímids intents de diàleg entre governs que s'albiren actualment permeten i aconsellen tornar a posar sobre la taula del debat públic la qüestió de l'asimetria com un instrument vàlid de resolució del conflicte secessionista mitjançant l'acomodament de certes reivindicacions de manera alternativa a la representada per les tradicionals nocions de sobirania i autodeterminació.

Introducció: el debat sobre l'asimetria

Tant la defensa com l'oposició a l'asimetria s'han volgut fer a partir de raons pragmàtiques (es defensa o es critica per suposar un augment del poder de les elits subestatals que pot evitar o reduir la pulsió per la secessió o que pot millorar o empitjorar la legitimitat i estabilitat de l'Estat). Però també trobem defenses de la asimetria basades en justificacions morals i de justícia, basades en la idea que promou diferents concepcions de bé [2].

En el context d'aquest exercici col·lectiu de debat publicat com a dossier especial a la revista IDEES, i d'acord amb la nostra condició de politòlegs estudiosos dels sistemes territorials, ens proposem aquí reflexionar sobre l'eficàcia integradora i la viabilitat política i tècnica de l'asimetria, examinant les seves modalitats i usos existents més útils o, per contra, aquells que són més disfuncionals. Aquest exercici persegueix dilucidar quines modalitats s'haurien de promoure, si és que n'hi ha cap, i quines s'haurien d'evitar en el cas que eventualment es poguessin articular iniciatives de reforma constitucional o institucional del nostre model territorial. Per tant, ens centrarem sobretot en les qüestions relatives a l'eficàcia en la governabilitat o la integració del sistema espanyol i més tangencialment en les qüestions de viabilitat política i les perspectives d'ampliació o reducció de l'asimetria existent. Deixem a altres col·legues més preparats la qüestió de si està justificat o no tractar de forma diferent les diferents unitats integrants, com a qüestió normativa que no pot ser abordada aquí.

La necessària reflexió sobre l'asimetria exigeix en primer lloc revisar una concepció generalitzada que existeix com un element institucional unívoc per substituir-la per una visió i una atenció matisada a les seves múltiples dimensions i arestes, ja que l'asimetria pot ser aprovada i exercida per diferents vies, en diferents àmbits d'acció pública i amb intensitats diferents. Només sent conscients d'això es poden oferir arguments matisats i ajustats sobre les conseqüències, avantatges, inconvenients i dilemes que comporten les diferents formes en què es materialitza l'asimetria. En el fons, es tracta de proposar solucions d'equilibri que, d'una banda, satisfacin les demandes de reconeixement, autonomia i poder compartit dels territoris que s'autodefineixen com a nacions minoritàries, i al mateix temps resultin acceptables per a la majoria a Espanya.

Com és sabut, Espanya ha experimentat amb diferents tipus d'asimetries amb un cert èxit, les quals han estat útils per fer front a alguns problemes d'integració, tot i que també han estat, per la seva pròpia naturalesa, insuficients per fer front a alguns problemes polítics generats en el sistema per l'existència de partits polítics nacionalistes governants que busquen un reconeixement especial i més poder per als seus territoris en algunes comunitats autònomes (en endavant CA), provocant una reacció de les altres comunitats

autònomes que també tracten d'augmentar el seu poder. Això ha produït una coneguda dinàmica d'asimetria que condueix a la simetria i de nou a l'asimetria i que sembla no tenir fi [3].

Tot i que les asimetries són d'alguna manera un tret estructural de sistema, l'Estat autonòmic espanyol s'ha configurat, en la Constitució espanyola, els estatuts i per la praxi política posterior, com a bàsicament homogeni o simètric, amb l'únic límit dels "fets diferencials" protegits constitucionalment. Per a molts, per tant, les diversitats socioculturals i econòmiques que requereixen protecció ja estan raonablement protegides per les asimetries constitucionalment establertes i per la plena eficàcia dels estatuts d'autonomia. La Constitució espanyola, segons aquesta visió, hauria permès un espai per al reconeixement i la protecció de la diversitat i alhora la igualtat bàsica dels ciutadans, però també imposaria certs límits –com els principis constitucionals bàsics d'unitat, igualtat i solidaritat i la pròpia dinàmica política– al grau d'asimetria assolible.

> Els partidaris de l'asimetria s'han vist habitualment confrontats per la presència d'una forta ideologia de la igualtat i un constitucionalisme racional-democràtic entre la majoria de les altres Comunitats Autònomes i els ciutadans

Els partidaris d'un federalisme plurinacional que advoca per l'asimetria com a component essencial del model i que usualment recorre a la història i a la identitat com a justificació per obtenir més poder, recursos o reconeixement simbòlic, s'han vist habitualment confrontats per la presència d'una forta ideologia de la igualtat i un constitucionalisme racional-democràtic entre la majoria de les altres CA i els ciutadans. Per exemple, el raonament que la història atorga un dret especial per gaudir de majors nivells de poder o recursos ha estat, però, criticat principalment per la majoria dels polítics i acadèmics a la resta d'Espanya i fins i tot dins de Catalunya. Atès que totes les CA tenen la seva pròpia història -a vegades més llarga que la de les anomenades nacionalitats històriques-, s'argumenta que no és raonable derivar més conseqüències que les que la Constitució ja deriva de la història i la cultura amb les salvaguardes asimètriques existents. En altres casos, l'argument que l'existència d'un major sentiment o identitat autonomista justifica el dret a més poders, ha estat qüestionat en considerar que aquesta justificació és almenys tan legítima en termes normatius com la racional-democràtica derivada del fet que els representants de qualsevol altra regió, fins i tot amb un sentiment menys autonomista o regionalista, poden creure que és apropiat assumir la mateixa quantitat de poders.

En tot cas, la Constitució espanyola permetia la creació tant d'un sistema simètric com un d'asimètric. El potencial asimètric de la Constitució i, per tant, el potencial d'acomodació de la diversitat, no ha estat aprofitat segons molts, i en generar moltes expectatives en les nacionalitats catalana i basca, el seu abandonament va portar a una major frustració [4].

Per a altres, el problema és que un sistema basat en desigualtats *de iure*, sense

mecanismes integradors compensatoris, crea problemes de cohesió social i de governabilitat, generant privilegis i ressentiments i impedint una desitjable equivalència o uniformitat bàsica de les condicions de vida dels ciutadans, principi polític implícit en la Constitució espanyola encara molt valorat per la ciutadania.

Després d'aquest breu repàs dels debats sobre la asimetria, aquest article proposa i defineix diversos tipus d'asimetria per entendre millor el potencial i les conseqüències d'algunes mesures que es proposen habitualment en la discussió pública sobre l' asimetria com a instrument d'acomodació de la diversitat o del conflicte.

Tipus d'asimetria: continguts, potencialitats i conseqüències

Podríem definir l'asimetria com qualsevol tractament diferencial o poder o posició especial d'una unitat en un sistema federatiu o descentralitzat basat en la constitució o en la pràctica. El més freqüent és que aquesta asimetria es manifesti a través de competències, drets, deures, polítiques públiques, regulacions fiscals o financeres, o en una representació especial en el nivell central, el tractament bilateral d'alguns assumptes regionals o en l'aplicació excepcional o especial de polítiques públiques o programes nacionals [5].

> El potencial asimètric de la Constitució i, per tant, el potencial d'acomodació de la diversitat no ha estat aprofitat, i en generar moltes expectatives en les nacionalitats catalana i basca, el seu abandonament ha portat a una major frustració

Concretament, podríem assenyalar almenys tres criteris classificatoris que permeten comprendre diverses categories d'asimetries amb implicacions molt diverses. En primer lloc, en funció dels diferents continguts o dimensions de l'autoritat sobre els quals s'aplica la simetria, poden distingir-se quatre esferes d'asimetria: institucional (referida a diferències en la posició legal-constitucional d'una regió, la seva estructura de govern, seva capacitat legislativa i poders de veto, així com regles específiques per a la seva representació o participació en institucions centrals i mecanismes de relació intergovernamental diferenciats); competencial; fiscal; i simbòlica [6].

En segon lloc, el criteri temporal es refereix a la durada de l'asimetria i permet distingir entre asimetries de caràcter permanent i asimetries provisionals o transitòries (que produeixen, per exemple, una descentralització de diverses velocitats), segons que la seva vigència en el temps sigui il·limitada o limitada, respectivament.

Un tercer criteri, que podem anomenar de disponibilitat o accés, permet distingir entre asimetries dures o per disseny i asimetries toves o per elecció, en funció que hagin estat conferides exclusivament a algunes unitats subestatals o estiguin obertes a ser exercides per totes les unitats integrants que així ho desitgin [7].

Basant-nos en alguns d'aquests criteris, a la taula següent es presenta una distinció quàdruple dels arranjaments institucionals que solen qualificar-se com a asimetria.

Taula 1. Tipus d'asimetries

	Per disseny (dura)	**Per elecció (tova)**
Permanent	Asimetries en l'estatus constitucional (poder, recursos o simbòlic)	Diferències institucionals en l'autoorganització o l'autodesignació
Provisional	Asimetries transitòries de recursos o de competències	Asimetries de polítiques públiques (exercici de competències en la pràctica)

Els sistemes federals amb asimetries com Espanya mostren diferents combinacions d'alguns o de tots aquests tipus de tractament o posició diferencial. La nostra hipòtesi és que el tipus i el contingut d'aquestes asimetries condueixen a diferents dinàmiques polítiques i graus de dificultat en el disseny institucional i a diferents graus de viabilitat política, atesa la diferent acceptació pública d'aquests tipus en les diferents unitats territorials. Així mateix, els diferents tipus d'asimetries poden produir diferents graus d'eficàcia integradora, eficiència de les polítiques públiques, cohesió social i equitat.

L'anàlisi tant de l'experiència espanyola com de l'experiència comparada d'altres països suggereix, per exemple, una major eficàcia i dificultat d'implantació dels tipus d'asimetria durs i permanents enfront dels tous i provisionals, així com una major tolerància cap a mecanismes d'asimetria tova i/o de caràcter transitori i una major aversió cap a mecanismes d'asimetria dura i/o de caràcter permanent.

Algunes propostes per al debat

Tenint en compte les anteriors categories, plantegem tot seguit algunes asimetries ja assajades o reivindicades en diferents països i que poden explorar-se en el nostre, amb una breu reflexió sobre el seu contingut i viabilitat política i constitucional actual a Espanya. Podem agrupar els instruments i les estratègies institucionals asimètriques en funció de les tres dimensions típiques que afecten: l'autogovern, el govern compartit i el reconeixement simbòlic de la diversitat.

Asimetries en les competències de l'autogovern

En alguns països s'han establert mecanismes que permeten a algunes unitats exercir les seves competències concurrents i compartides de manera diferenciada, en alguns casos competències que s'exerceixen habitualment per part del poder central, com la seguretat social.

- La possibilitat d'autoexcloure's (*opting-out)* de programes i polítiques generals del govern central amb dret a seguir beneficiant-se de les subvencions centrals en el seu

cas és un exemple. L'expressió política '*opting out*' va ser formulada al Canadà per descriure els supòsits en què una província opta per no participar en programes compartits gestionats pel govern federal per tal d'establir un programa provincial paral·lel, tot conservant mecanismes de compensació fiscal per aquesta autoexclusió. A la pràctica, ha estat Quebec la província que ha fet un ús més freqüent d'aquest instrument. A Espanya s'ha defensat aquesta possibilitat, per reconèixer, per exemple, la capacitat de Catalunya de quedar-se fora de determinades decisions o programes conjunts o finançats amb subvencions del govern central [8].

- Altres països federals han fet passos per descentralitzar el sistema de Seguretat Social, o al menys la seva gestió, com en el cas de les pensions. L'actual sistema de pensions canadenc es remunta a mitjans de la dècada de 1960, quan totes les províncies, excepte Quebec, van optar pel *Canada Pension Plan*. En canvi, Quebec va formar el seu propi *Quebec Pension Plan*, va fundar la *Caisse de Dépôt et Placement du Québec* per l'administració dels recursos i va adoptar una política d'inversió completament diferent. La necessària revisió del sistema de pensions espanyol a mitjà termini obre una finestra d'oportunitat a la consideració d'una major implicació de les CA en el disseny i revisió periòdica del sistema. D'altra banda, d'acord amb la distribució de competències que preveu l'article 149.1. 17 de la CE segons la qual l'Estat té competència exclusiva sobre la legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sense perjudici de l'execució dels seus serveis per les CA, això permet explorar instruments per a la gestió parcialment descentralitzada i asimètrica per part de les CA que així ho desitgin [9]. La gestió de les prestacions de la Seguretat social és atractiva per als governs ja que els dóna visibilitat davant els ciutadans i genera legitimitat, encara que a algunes CA no podrien permetre una veritable descentralització de la seguretat social atesa la seva estructura demogràfica i la càrrega financera que suposaria.
- Una altra solució creativa per a exercir les competències concurrents de forma menys intervencionista per part del poder central i més adaptada a les preferències de cada entitat subestatal és, per exemple, la que ha assajat Alemanya amb l'anomenada "legislació divergent", mitjançant la qual es crea un mecanisme de recuperació de la competència per als *Länder*, que poden així apartar-se de la normativa del Parlament central, amb la seva autorització, i dictar normes pròpies en diversos sectors de política pública [10]. Aquesta legislació pot respondre millor als interessos i preferències dels ciutadans d'una regió sense afectar necessàriamentles altres, el la qual cosa pot potenciar la legitimitat dels governs i evitar de vegades conflictes intergovernamentals o la inestabilitat.

Asimetries en l'àmbit del govern compartit

A Espanya coneixem bé el desenvolupament i la institucionalització de mecanismes de relació bilateral entre el poder central i diferents CA, i aquests mecanismes han estat una reivindicació tradicional dels governs nacionalistes i sobiranistes. Però també hi ha altres formes diferenciades de donar participació de forma asimètrica a diferents unitats

integrants en els assumptes generals o polítiques públiques de l'Estat que afecten aquesta comunitat i a altres. Sabem per la literatura acadèmica sobre acomodació que la participació en els assumptes comuns de comunitats amb problemes de conflicte secessionista ajuda a mitigar-lo mitjançant la corresponsabilització i la vinculació al sistema polític comú de les elits subestatals [11]. Alguns altres mecanismes presents en diversos països són:

- Drets de veto per a algunes unitats en institucions centrals com la segona cambra, en temes constitucionals o identitaris. Aquesta sol ser una de les reivindicacions que ha concitat major oposició. Així ho reflecteix aquesta històrica demanda del Quebec, la defensa d'un veto inclòs en la fórmula de reforma constitucional es remunta a les discussions de la "repatriació" de la constitució del Canadà i va ser també una peça essencial de la posició del Quebec en les negociacions de Meech Lake i Charlottetown. Després de diverses dècades, el Parlament va adoptar una solució de compromís a través de l'*Act Respecting Constitutional Amendments* (1996), que estableix cinc vetos regionals sobre reformes constitucionals que requereixen l'aprovació per majoria qualificada (7 províncies que representin almenys el 50% de la població del Canadà) [12]. Al nostre país es van donar propostes d'aquest tipus en el procés fallit de reforma de Senat a mitjans dels anys noranta, on els partits nacionalistes catalans i bascos van reivindicar tenir poders especials de veto en alguns temes, la qual cosa va ser rebutjada de ple pels partits nacionals.
- Elecció de magistrats de Tribunal Constitucional: A Canadà, per exemple, la Cort Suprema està composta per nou jutges designats per l'Executiu Federal. Hi ha el requisit legal que tres d'aquests membres procedeixin del Quebec; al que s'afegeix una convenció que els restants membres garanteixin també a una representació regional de la següent manera: 3 procedents d'Ontàrio, 2 del Western Canada i 1 de la regió atlàntica. Al nostre país, algunes CA com el País Basc i Catalunya han reivindicat ocasionalment una participació especial de les nacionalitats en la designació de magistrats al TC, ja que consideren que això dotaria aquest tribunal d'una major legitimitat com a àrbitre dels conflictes entre governs, sobretot aquells que tenen a veure amb qüestions constitucionals i de protecció comunitària.
- Participació diferenciada de les Comunitats Autònomes en la delegació central en organismes internacionals com la UNESCO: no són excepcionals tampoc les demandes d'alguns governs regionals de reforçar la seva presència en l'àmbit exterior. Les demandes del Quebec dins del que pot definir-se com per diplomàcia cultural, que es remunten a la dècada de 1960, van trobar una resposta moderada per part del govern federal l'any 2006, a través d'un acord Ottawa-Quebec sobre la UNESCO, que té com a punt de partida el reconeixement dels interessos del Quebec en l'àmbit cultural i educatiu. Aquest acord establia la creació d'un representant permanent del Quebec a la delegació permanent del Canadà a la UNESCO a París i la consulta al govern provincial per part de govern federal abans de l'adopció de la seva posició internacional en qüestions que incideixen sobre les competències de la província. Seguint aquest exemple, semblaria raonable plantejar mecanismes formals per canalitzar de forma diferencial les entrades autonòmics en el desenvolupament de la posició espanyola en negociacions i organitzacions internacionals en matèries

d'especial interès per a una comunitat autònoma amb llengua i cultura minoritàries.

Asimetries dirigides al reconeixement simbòlic de la diversitat

El reconeixement de les identitats nacionals minoritàries es pot dur a terme a través de diversos instruments que van des de clàusules constitucionals especials a una declaració política parlamentària solemne passant per polítiques lingüístiques protectores de la diversitat [13]. Vegem-ne algunes possibilitats.

- La distinció entre nacionalitats i regions a l'article 2 de la CE: a casa nostra, la inclusió del terme "nacionalitats" a la Constitució de 1978 va suposar, com ha assenyalat Creu Villalón, la iniciativa possiblement més ambiciosa de les adoptades pel constituent, amb vistes a intentar superar un model de comunitat política mononacional. No obstant això, aquesta distinció que suposava un intent valent d'acceptar la diversitat es va anar diluint amb la jurisprudència i la praxi política, desaprofitant-ne el potencial [14]. Algunes propostes actuals advoquen per la reactualització d'aquesta distinció, ni que sigui a nivell simbòlic, la qual cosa sens dubte es veu dificultada per l'extensió de l'ús del concepte de nacionalitat a diverses Comunitats Autònomes.
- Una moció parlamentària de reconeixement del caràcter nacional de les nacions minoritàries, dins de la comunitat política estatal, com la declaració del Parlament de Canadà sobre els quebequesos [15] al 2006 és una de les possibles propostes que s'han formulat com a exemple de reconeixement simbòlic. Aquesta declaració, que ha estat proposada a Espanya per alguns, no faria però altra cosa que declarar una cosa que ja reconeix l'article 2 de la Constitució espanyola, però sens dubte podria tenir efectes polítics integradors beneficiosos. La seva viabilitat, tret que fos promoguda per forces de la dreta nacionalista espanyola, sembla escassa amb la correlació de forces actual al Parlament.
- Reconeixement i protecció per part de les institucions centrals (com l'Executiu, el Senat o la Corona) de la diversitat lingüística del país, mitjançant usos multilingües en els seus documents o una llei de llengües [16]. Això sens dubte pot tenir un efecte de reconeixement i d'integració, si bé quan s'utilitza com a model d'aquestes propostes determinats països (Suïssa, Canadà, Bèlgica) s'oblida una diferència radical d'Espanya amb ells, com és l'existència d'una llengua comuna que serveix com a instrument de comunicació i integració, de manera que oblidar aquest fet sembla ser un mal diagnòstic de la situació espanyola en el tema lingüístic.

Algunes conclusions provisionals sobre la viabilitat de reformes asimètriques

L'existència de diverses formes d'asimetria en el model espanyol, tant per disseny com per elecció, i més o menys permanents, posa un límit al grau d'homogeneïtat total que pot mostrar l'anomenat Estat autonòmic. Algunes d'elles, les asimetries permanents basades en fets històrics o culturals i protegides en la Constitució, fan palès que el sistema no serà mai com el d'Alemanya o Àustria. També hi ha algunes característiques, com els règims fiscals especials, que per definició mai no seran adquirits per altres CA, llevat que es reformi la Constitució. La majoria d'aquestes asimetries han estat creades originalment per donar cabuda a les aspiracions històriques d'autogovern i de diferenciació i reconeixement cultural.

> Tot indica que la ciutadania espanyola pot acceptar cada vegada més les asimetries en l'aplicació de les polítiques públiques nacionals o en la configuració de les institucions

Pel que fa a les perspectives i la viabilitat d'introduir noves asimetries en el sistema, hem vist que dependrà del tipus d'asimetria de què parlem, la seva adaptabilitat a la situació espanyola i de l'oportunitat política, de manera que alguna cosa possible en un moment concret de la constel·lació de forces polítiques i opinió pública pot no ser-ho en un altre moment. En general, podria suposar-se que hi ha un cert espai a Espanya per acceptar la pràctica de certa asimetria tova, o asimetria per elecció, que respongui a determinades diferències objectives o necessitats i preferències polítiques públiques o peculiaritats institucionals. Tot indica que la ciutadania espanyola en general pot acceptar cada vegada més les asimetries de fet o les asimetries existents en l'aplicació de les polítiques públiques nacionals o en la configuració de les institucions, però sembla que acceptarà més difícilment un estatus especial protegit constitucionalment.

Pel que fa a les propostes de reforma que condueixin a un reconeixement simbòlic mitjançant asimetria, creiem que el govern o el parlament central només pot trobar cert suport general quan aquesta asimetria no vagi acompanyada d'exigències econòmiques o de la percepció que la reivindicació d'un tracte desigual no està realment justificada per raons objectives sinó només per postulats ideològics. És probable que la majoria de les persones que van acceptar les disposicions especials de la Constitució per a alguns territoris es resistissin avui dia a la introducció d'elements formals addicionals d'asimetria, ja que és molt probable que apareguessin com un privilegi o una discriminació indeguts.

Per tant, si bé seria probablement un instrument eficaç des del punt de vista de la integració, sembla difícil impulsar un tipus d'asimetria dura o un estatus únic addicionals i

que es justifiquin només en base a una història o identitat. Encara que algunes reformes o concessions simbòliques a les CA amb doble identitat nacional puguin millorar la cohesió de sistema, aquestes reformes tindran èxit sempre que siguin acollides amb reciprocitat i lleialtat i amb l'acceptació simbòlica del marc i la pertinença comuna per part dels partits nacionalistes o sobiranistes. En una situació de lleialtat poc clara respecte de l'Estat comú com l'actual, qualsevol concessió asimètrica només serà, per a alguns sobiranistes, i així també serà percebuda per molts no sobiranistes, una nova plataforma des de la qual articular noves reivindicacions. Per a les altres CA lleials a l'Estat i amb reivindicacions vàlides per obtenir un tractament similar, això només significaria una font de queixes i conflictes intergovernamentals.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

1 — Sobre els debats actuals al voltant de l'asimetria: A. Hombrado (2015). *When asymmetry gets challenged: regional governments' reactions to asymmetrical empowerment in Canada and Spain*, Tesi Doctoral, UNED. P. Popelier, & Sahadžić, M. (eds.) (2019). *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*. Cham: Palgrave Macmillan. Sahadžić, M. (2020). *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law. Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*, Nueva York: Routledge.

2 — Alain Gagnon (2001). "The Moral Foundations of Asymmetrical Federalism: A Normative Exploration of the Case of Quebec and Canada", a: Gagnon, A.G. & Tully, J. (eds.) *Multinational Democracies*. Nova York: Cambridge University Press, 319–337.

3 — Sobre l'asimetria a Espanya i les seves dinàmiques i institucions, vegeu, entre moltes altres contribucions, Seijas Villadangos, E. (2013). "Asymmetry as an Element of Federalism: A Theoretical Speculation Fifty Years Later—Readdress the Spanish Case", a Alberto López Basaguren y Leire Escajedo (eds). *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain: Volume II*, Berlin: Springer, 679-690. Miguel, Josu de (2016). "El federalismo asimétrico", Cuadernos de Alzate, 48-49, 59-70. Bossacoma, P. & Sanjaume, M (2019). "Asymmetry as a Device for Equal Recognition and Reasonable Accommodation of Majority and Minority Nations. A Country Study on Constitutional Asymmetry in Spain". A: Popelier, P. & Sahadžić, M. (eds.) Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems. Cham: Palgrave Macmillan, 429–460.

4 — Sobre les potencialitats asimètriques no actualitzades de la Constitució espanyola, veure Cruz Villalón, P. (2018). "El fiasco de las nacionalidades", EL PAÍS, 23-01-2018. Bossacoma, P. & Sanjaume, M. 2019. Ob. Cit. 429–460.

5 — Sobre les definicions i exemples d'asimetria en diferents països federals, veure R. Agranoff, ed. (1999). *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Nomos, Baden-Baden. R. L. Watts, "A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations", Asymmetry Series 2005(4), IIGR, Queen's University. J. McGarry (2007). "Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States". Ethnopolitics, 6, 105–116. P. Popelier, & Sahadžić, M. (eds.) 2019. *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*. Cham: Palgrave Macmillan. Sahadžić, M (2020). *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law. Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*, Nova York: Routledge.

6 — A. Hombrado (2011). "Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements". *Regional & Federal Studies*, 21, 479–501.

7 — Per a algunes d'aquestes distincions, vegeu el debat canadenc, per exemple, David Milne, "Asymmetry in Canada: Past and Present", Asymmetry Series 2005 (1) IIGR, Queen's University, 2005. Jennifer Smith, "The Case for Asymmetry in Canadian Federalism", Asymmetry Series 2005 (6), IIGR, Queen's University. 2005.

8 — Rodon, Toni (2015). "El miratge de l'autogovern. El sistema autonòmic en perspectiva comparada", Fundació Josep Irla.

9 — Vegeu una proposta a PNV-EAJ (2016). "Hacia un Sistema Propio de Seguridad Social y Pensiones para la CAV y Navarra, Comunicación".

10 — M. A. Cabellos (2012). "Nuevas formas de distribución competencial: la legislación divergente en el federalismo alemán", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 96, 125-159.

11 — Per a algunes propostes de reformes per a un major grau de govern compartit o participació en el centre, vegeu Rodon (2015). Ob. cit.; Sanjaume, Marc (2018). "Cauces democráticos para Cataluña", Agenda Pública, 5/11/2018. Disponible en línia. També Umaner-Duba, G. (2020). "Forms and Limits of Accommodation in the Case of Catalonia: What Difference Can Shared Rule Make?", *Ethnopolitics*, 19:3, 270-291.

12 — En aquests casos, els canvis constitucionals proposats pel govern federal han de ser aprovats per una majoria de províncies que incloguin Quebec, Ontario, British Columbia, dues províncies atlàntiques i dues províncies de les praderies que representin almenys el 50% de la població en les seves respectives regions. A la pràctica, i en darrer terme, això no garantia necessàriament l'aprovació de reformes promogudes pel Quebec, però sí que es restablia la seva capacitat convencional de bloquejar reformes oposades als seus interessos

13 — Sobre el potencial i els perills de les polítiques de reconeixement, veure McEwen, Nicola and André Lecours (2008). "Voice or Recognition? Comparing Strategies for Accommodating Territorial Minorities in Multinational States", *Commonwealth & Comparative Politics*, 46, 2, 220-243. Y. T. Fessha (2013). *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*, Ashgate. K. Basta, (2017). "The state between minority and majority nationalism: Decentralization, symbolic recognition, and secessionist crises in Spain and Canada", *Publius: The Journal of Federalism*, 48(1), 51-75.

14 — Cruz Villalón, P. (2018). “El fiasco de las nacionalidades”, EL PAÍS, 23-01-2018.
15 — Laforest, Guy (2016). “Stephen Harper, Michael Ignatieff and the recognition that (Québec-the Québécois-Quebeckers) form a nation/within a united Canada”. Ponència presentada a la Conferència de la CPSA a Calgary, Canadà, maig de 2016.
16 — Vegeu per exemple les propostes de Mercè Vilarrubias (2019). *Por una Ley de Lenguas. Convivencia en el plurilingüismo.* Bilbao: Deusto.



César Colino
César Colino és politòleg i professor del Departament de Ciència Política i de l’Administració a la Universitat Nacional d’Educació a Distància (UNED). Actualment també és co-editor de la Revista Espanyola de Ciència Política, editor d'Agenda Pública i membre del consell editorial d'altres revistes internacionals. Ha sigut integrant del *Board Research Commitee on Comparative Federalism and Multilevel Governance* (RC28) de l'Associació Internacional de Ciència Política. Les seves publicacions giren entorn les polítiques públiques i les administracions comparades; les polítiques de medi ambient i de benestar; l'europeïtzació dels sistemes nacionals i els governs regionals; la democràcia i la participació ciutadana d'àmbit local, el federalisme comparat, especialment la gestió de la diversitat, les relacions intergovernamentals, els llegats històrics, la reforma constitucional de les federacions, el federalisme fiscal i els efectes de la crisi actual en els sistemes federals, especialment en els casos espanyol, alemany i canadenc. Ha sigut investigador convidat en nombroses universitats d'Alemanya, França i Regne Unit.



Angustias Hombrado
Angustias Hombrado és professora assistent al Departament de Ciència Política i de l'Administració a la Universitat Nacional d'Educació a Distància (UNED). És Llicenciada en Dret i Ciència Política per la Universitat Autònoma de Madrid i ha estat investigadora visitant al Centre d'Estudis Federals de les Universitat d'Edimburg i Kent (Regne Unit) i Concordia (Canadà). Les seves línies de recerca giren entorn el federalisme, la descentralització i les relacions intergovernamentals des d'una perspectiva comparada, focalitzant-se especialment en els casos de Canadà, Espanya i Regne Unit. També ha fet estudis sobre les polítiques de gènere i la cooperació internacional per al desenvolupament. La seva tesi doctoral, "*When asymmetry gets challenged: Regional Goverments’ reactions to asymmetrical empowerment in Canada and Spain*", va ser reconeguda amb el prestigiós Premi Juan Linz l'any 2015.