EL DEBATE EN EL ESTADO

¿Es la asimetría una panacea para mitigar el independentismo?

Una exploración de sus tipos y potencial

César Colino, Angustias Hombrado



Il·lustració: Marc Torices

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

Antoni Gaudí

La discusión pública mediática y la literatura académica en los estados multinacionales ha dedicado mucha atención a las demandas de las comunidades nacionales minoritarias, cuyo planteamiento y respuesta, oposición o resistencia a las mismas parece conducir a crisis políticas y a una aparente inestabilidad crónica de dichos estados [1]. Con base en dicha literatura, la idea de asimetría ha aparecido también de forma intermitente en el debate político en España, como herramienta de acomodación de diferentes sensibilidades e identidades nacionales y como opción institucional adecuada para gestionar demandas

políticas territoriales conflictivas y opuestas. Si bien los últimos años de eclosión de un independentismo dominado por la exigencia casi monotemática de la autodeterminación han llevado a eclipsar cualquier debate sobre otras opciones alternativas de negociación, los tímidos intentos de diálogo entre gobiernos que se vislumbran actualmente permiten y aconsejan volver a poner sobre la mesa del debate público la cuestión de la asimetría como un instrumento válido de resolución del conflicto secesionista mediante el acomodo de ciertas reivindicaciones de modo alternativo al representado por las tradicionales nociones de soberanía y autodeterminación.

Introducción: el debate sobre la asimetría

Tanto la defensa como la oposición a la asimetría se han solido hacer en base a razones pragmáticas (se defiende o se critica por suponer un aumento del poder de las elites subestatales que puede evitar o reducir la pulsión por la secesión o que puede mejorar o empeorar la legitimidad y estabilidad del Estado). Pero también encontramos defensas de la asimetría basadas en justificaciones morales y de justicia, basadas en la idea de que aquella promueve diferentes concepciones del bien [2].

En el contexto de este ejercicio colectivo de debate publicado como dossier especial en la Revista IDEES, y de acuerdo con nuestra condición de politólogos estudiosos de los sistemas territoriales, aquí nos proponemos reflexionar sobre la eficacia integradora y la viabilidad política y técnica de la asimetría, examinando sus modalidades y usos existentes más útiles o, por el contrario, aquellos más disfuncionales. Este ejercicio persigue dilucidar cuáles de ellas deberían promoverse, si alguna, y cuáles deberían evitarse en el caso de que eventualmente se pudieran articular iniciativas de reforma constitucional o institucional de nuestro modelo territorial. Nos centraremos por ello sobre todo en las cuestiones relativas a la eficacia en la gobernabilidad o la integración del sistema español y más tangencialmente en las cuestiones de viabilidad política y las perspectivas de ampliación o reducción de la asimetría existente. Dejamos a otros colegas más preparados para la tarea la cuestión de si está justificado o no tratar de forma diferente a las diferentes unidades integrantes, como cuestión normativa que no puede ser abordada aquí.

La necesaria reflexión sobre la asimetría exige primeramente revisar una concepción generalizada que existe de la misma como un elemento institucional unívoco para sustituirla por una visión y atención matizada a sus múltiples dimensiones y aristas, ya que la asimetría puede ser aprobada y ejercida por diferentes vías, sobre diferentes ámbitos de acción pública y con intensidades diferentes. Sólo siendo consciente de ello pueden ofrecerse argumentos matizados y ajustados sobre las consecuencias, ventajas, inconvenientes y dilemas que conllevan las diferentes formas en las que se materializa la asimetría. En el fondo, se trata de proponer soluciones de equilibro que, de una parte, satisfagan las demandas de reconocimiento, autonomía y poder compartido de los territorios que se autodefinen como naciones minoritarias, y al mismo tiempo resulten aceptables para la mayoría en España.

Como es sabido, España ha experimentado con diferentes tipos de asimetrías con un cierto

éxito, habiendo sido útiles para hacer frente a algunos problemas de integración, aunque también han sido, por su propia naturaleza, insuficientes para hacer frente a algunos problemas políticos generados en el sistema por la existencia de partidos políticos nacionalistas gobernantes que buscan un reconocimiento especial y mayor poder para sus territorios en algunas comunidades autónomas (en adelante CCAA), provocando una reacción de las restantes CCAA que tratan de alcanzar a las demás y aumentar su poder también. Esto ha producido una conocida dinámica de asimetría que conduce a la simetría y de nuevo a la asimetría y que parece no tener fin [3].

Aunque las asimetrías son de alguna manera un rasgo estructural del sistema, el Estado autonómico español se ha configurado, en la constitución española, los estatutos y por la praxis política posterior, como básicamente homogéneo o simétrico, con el único límite de los «hechos diferenciales» protegidos constitucionalmente. Para muchos, por tanto, las diversidades socioculturales y económicas que requieren protección ya están razonablemente protegidas por las asimetrías constitucionalmente protegidas y por la plena eficacia de los estatutos de autonomía. La Constitución española, según esta visión, habría permitido un espacio para el reconocimiento y la protección de la diversidad y a la vez la igualdad básica de los ciudadanos, pero también impondría ciertos límites –como los principios constitucionales básicos de unidad, igualdad y solidaridad y la propia dinámica política– al grado de asimetría alcanzable.

> Los partidarios de la asimetría se han visto habitualmente confrontados por la presencia de una fuerte ideología de la igualdad y un constitucionalismo racional-democrático entre la mayoría de las otras Comunidades Autónomas y ciudadanos

Los partidarios de un federalismo plurinacional que aboga por la asimetría como componente esencial del modelo y que usualmente recurre a la historia y la identidad como justificación para obtener más poder, recursos o reconocimiento simbólico, se han visto habitualmente confrontados por la presencia de una fuerte ideología de la igualdad y un constitucionalismo racional-democrático entre la mayoría de las otras CCAA y ciudadanos. Por ejemplo, el razonamiento de que la historia otorga un derecho especial para disfrutar de mayores niveles de poder o recursos ha sido, sin embargo, criticado en su mayor parte por la mayoría de los políticos y académicos en el resto de España e incluso dentro de Cataluña. Dado que todas las CCAA tienen su propia historia –a veces más larga que la de las denominadas nacionalidades históricas–, se argumenta, no es razonable derivar más consecuencias que las que la constitución ya deriva de la historia y la cultura con las salvaguardias asimétricas existentes. En otros casos, el argumento de que la existencia de un mayor sentimiento o identidad autonomista justifica el derecho a más poderes, ha sido cuestionado al considerar que esta justificación es al menos tan legítima en términos normativos como la racional-democrática derivada del hecho de que los representantes de cualquier otra región, incluso con un sentimiento menos autonomista o regionalista, pueden creer que es apropiado asumir la misma cantidad de poderes.

En todo caso, la Constitución Española permitía la creación tanto de un sistema simétrico como de uno asimétrico. Tal potencial asimétrico de la Constitución y, por tanto, potencial de acomodación de la diversidad, no ha sido aprovechado según muchos, y al generar muchas expectativas en las nacionalidades catalana y vasca, su abandono llevó a una mayor frustración [4].

Para otros, el problema es que un sistema basado en desigualdades *de jure*, sin mecanismos integradores compensatorios, crea problemas de cohesión social y de gobernabilidad, generando privilegios y resentimientos e impidiendo una deseable equivalencia o uniformidad básica de las condiciones de vida de los ciudadanos, principio político implícito en la Constitución española todavía muy valorado por la ciudadanía.

Tras este breve repaso de estos debates sobre la asimetría, este artículo propone y define varios tipos de asimetría para entender mejor el potencial y consecuencias de algunas medidas que se proponen habitualmente en la discusión pública sobre la asimetría como instrumento de acomodación de la diversidad o el conflicto.

Tipos de asimetría: contenidos, potencialidades y consecuencias

Podríamos definir la asimetría como cualquier tratamiento diferencial o poder o posición especial de una unidad en un sistema federativo o descentralizado basado en la constitución o en la práctica. Lo más frecuente es que esta asimetría se manifieste en competencias, derechos, deberes, políticas públicas, regulaciones fiscales o financieras, o en una representación especial en el nivel central, el tratamiento bilateral de algunos asuntos regionales o en la aplicación excepcional o especial de políticas públicas o programas nacionales [5].

> El potencial asimétrico de la Constitución y, por tanto, potencial de acomodación de la diversidad no ha sido aprovechado, y al generar muchas expectativas en las nacionalidades catalana y vasca, su abandono llevó a una mayor frustración

En concreto, podríamos señalar al menos tres criterios clasificatorios que permiten comprender varias categorías de asimetrías con implicaciones muy diversas. En primer lugar, en función de los diferentes contenidos o dimensiones de la autoridad sobre los que se aplica la simetría, pueden distinguirse cuatro esferas de asimetría: institucional (referida a diferencias en la posición legal-constitucional de una región, su estructura de gobierno, su capacidad legislativa y poderes de veto; así como reglas específicas para su representación o participación en instituciones centrales y mecanismos de relación intergubernamental diferenciados); competencial; fiscal; y simbólica [6].

En segundo lugar, el criterio temporal se refiere a la duración de la asimetría y permite distinguir entre asimetrías de carácter permanente y asimetrías provisionales o transitorias (que producen, por ejemplo, una descentralización de varias velocidades), según su vigencia en el tiempo sea ilimitada o limitada, respectivamente.

Un tercer criterio, que podemos denominar de disponibilidad o acceso, permite distinguir entre asimetrías duras o por diseño y asimetrías blandas o por elección, en función de que hayan sido conferidas exclusivamente a algunas unidades subestatales o estén abiertas a ser ejercidas por todas las unidades integrantes que así lo deseen [7].

Basándonos en algunos de estos criterios, en la tabla siguiente se presenta una distinción cuádruple de los arreglos institucionales que suelen calificarse como asimetría.

Tabla 1. Tipos de asimetrías

	Por diseño (dura)	**Por elección (blanda)**
Permanente	Asimetrías en estatus constitucional (poder, recursos o simbólico)	Diferencias institucionales en la autoorganización o la autodesignación
Provisional	Asimetrías transitorias de recursos o de competencias	Asimetrías de políticas públicas (ejercicio de competencias en la práctica)

Los sistemas federales con asimetrías como España muestran diferentes combinaciones de algunos o todos estos tipos de tratamiento o posición diferencial. Nuestra hipótesis es que el tipo y el contenido de esas asimetrías conducen a diferentes dinámicas políticas y grados de dificultad en el diseño institucional y a diferentes grados de viabilidad política, por la diferente aceptación pública de estos tipos en las diferentes unidades territoriales. Asimismo, los diferentes tipos de asimetrías pueden producir diferentes grados de eficacia integradora, eficiencia de las políticas públicas, cohesión social y equidad.

El análisis tanto de la experiencia española como de la experiencia comparada de otros países sugiere, por ejemplo, una mayor eficacia y dificultad de implantación de los tipos de asimetría duros y permanentes frente a los blandos y provisionales, así como una mayor tolerancia hacia mecanismos de asimetría blanda y/o de carácter transitorio y una mayor aversión hacia mecanismos de asimetría dura y/o de carácter permanente.

Algunas propuestas para el debate

Teniendo en cuenta las anteriores categorías, a continuación planteamos algunas asimetrías ya ensayadas o reivindicadas en diferentes países y que pueden explorarse en el nuestro, con una breve reflexión sobre su contenido y viabilidad política y constitucional actual en España. Podemos agrupar los instrumentos y estrategias institucionales asimétricas en función de las tres dimensiones típicas que atañen: el autogobierno, el gobierno compartido y el reconocimiento simbólico de la diversidad.

Asimetrías en las competencias de autogobierno

En algunos países se han establecido mecanismos que permiten a algunas unidades ejercer sus competencias concurrentes y compartidas de manera diferenciada, en algunos casos competencias que usualmente se ejercen por parte del poder central, como la seguridad social.

- La posibilidad de autoexcluirse (*opting-out*) de programas y políticas generales del gobierno central con derecho a seguir beneficiándose de las subvenciones centrales en su caso es un ejemplo. La expresión política '*opting out*' fue formulada en Canadá para describir los supuestos en los que una provincia opta por no participar en programas compartidos gestionados por el gobierno federal para establecer un programa provincial paralelo, pero estableciendo mecanismos de compensación fiscal por esta autoexclusión. En la práctica, ha sido Quebec la provincia que ha hecho un uso más frecuente de este instrumento. En España se ha defendido esta posibilidad, para reconocer, por ejemplo, la capacidad de Cataluña de quedarse fuera de determinadas decisiones o programas conjuntos o financiados con subvenciones del gobierno central [8].
- Otros países federales han dado pasos para descentralizar el sistema de Seguridad Social, o al menos su gestión, como en el caso de las pensiones. El actual sistema de pensiones canadiense se remonta a mediados de la década de 1960, cuando todas las provincias, excepto Quebec, optaron por el *Canada Pension Plan*. En cambio, Quebec formó su propio *Quebec Pension Plan*, fundó la *Caisse de Dépôt et Placement du Québec* para la administración de los recursos y adoptó una política de inversión completamente distinta. La necesaria revisión del sistema de pensiones español en el medio plazo abre una ventana de oportunidad a la consideración de una mayor implicación de las CCAA en el diseño y revisión periódica del sistema. Por otra parte, de acuerdo con la distribución de competencias prevista en el 149.1. 17 CE según la cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CCAA, permite explorar instrumentos para la gestión parcialmente descentralizada y asimétrica de algunas CCAA que así lo deseen [9]. La gestión de las prestaciones de la Seguridad social es atractiva para los gobiernos por darles una visibilidad frente a los ciudadanos que genera legitimidad, aunque a algunas CCAA no podrían permitirse una verdadera descentralización de la seguridad social dada su estructura demográfica y la carga financiera que supondría.
- Otra solución creativas para ejercer las competencias concurrentes de forma menos intervencionista por parte del poder central y más adaptada las preferencias de cada entidad subestatal es, por ejemplo, la que ha ensayado Alemania con la llamada "legislación divergente", por la que se crea un mecanismo de recuperación de la competencia para los *Länder*, que pueden así apartarse de la normativa del parlamento central, con autorización de éste, dictando normas propias en varios sectores de política pública [10]. Esta legislación puede responder mejor a los intereses y preferencias de los ciudadanos de una región sin afectar necesariamente

a las demás, lo que puede potenciar la legitimidad e los gobiernos y evitar a veces conflictos intergubernamentales o inestabilidad.

Asimetrías en el ámbito del gobierno compartido

En España conocemos bien el desarrollo e institucionalización de mecanismos de relación bilateral entre el poder central y diferentes CCAA, y estos mecanismos han sido una reivindicación tradicional de los gobiernos nacionalistas y soberanistas. Pero también existen otras formas diferenciadas de dar participación de forma asimétrica a diferentes unidades integrantes en los asuntos generales o políticas públicas del Estado que afectan a esa comunidad y a otras. Sabemos por la literatura académica sobre acomodación que la participación en los asuntos comunes de comunidades con problemas de conflicto secesionista ayuda a mitigar éste mediante la corresponsabilización y vinculación al sistema político común de las elites subestatales [11]. Algunos otros mecanismos presentes en varios países son:

- Derechos de veto para algunas unidades en instituciones centrales como la segunda cámara, en temas constitucionales o identitarios. Esta suele ser una de las reivindicaciones que ha concitado mayor oposición. Así lo refleja esta histórica demanda de Quebec, cuya defensa de un veto incluido en la fórmula de reforma constitucional se remonta a las discusiones de la "repatriación" de la constitución de Canadá y fue también una pieza esencial de la posición de Quebec en las negociaciones de Meech Lake y Charlottetown. Tras varias décadas, el Parlamento adoptó una solución de compromiso a través del *Act Respecting Constitutional Amendments* (1996), que establece cinco vetos regionales sobre reformas constitucionales que requieren la aprobación por mayoría cualificada (7 provincias que representen al menos al 50% de la población de Canadá) [12]. En nuestro país se dieron propuestas de este tipo en el proceso fallido de reforma del Senado a mediados de los años noventa, donde los partidos nacionalistas catalanes y vascos reivindicaron poderes especiales de veto para ellos en algunos temas, lo que fue rechazado de plano por los partidos nacionales.
- Elección de magistrados del Tribunal Constitucional: En Canadá, por ejemplo, la Corte Suprema de Canadá está compuesta por nueve jueces designados por el Ejecutivo Federal. Existe el requisito legal de que tres de dichos miembros procedan de Quebec; a lo que se añade una convención de que los restantes miembros garanticen también a una representación regional de la siguiente forma: tres procedentes de Ontario, dos de *Western Canada* y uno de la región atlántica. En nuestro país algunas CCAA como País Vasco y Cataluña han reivindicado ocasionalmente una participación especial de las nacionalidades en la designación de magistrados en el TC, lo que para ellos dotaría a este tribunal de una mayor legitimidad como árbitro de los conflictos entre gobiernos, sobre todo aquellos que tiene que ver con cuestiones constitucionales y de protección comunitaria.
- Participación diferenciada de las CCAA en la delegación central en organismos

internacionales como UNESCO: no son excepcionales tampoco las demandas de algunos gobiernos regionales de reforzar su presencia en el ámbito exterior. Las demandas de Quebec dentro de lo que puede definirse como para diplomacia cultural, que se remontan a la década de 1960, encontraron una respuesta moderada por parte del gobierno federal en 2006, a través de un acuerdo Ottawa-Quebec sobre la UNESCO, que tiene como punto de partida el reconocimiento de los intereses de Quebec en el ámbito cultural y educativo. Dicho acuerdo establecía la creación de un representante permanente de Quebec en la delegación permanente de Canadá en la UNESCO en París y la consulta al gobierno provincial por parte del gobierno federal antes de la adopción de su posición internacional en cuestiones que inciden sobre las competencias de la provincia. Siguiendo este ejemplo, parecería razonable plantear mecanismos formales para canalizar de forma diferencial los insumos autonómicos en el desarrollo de la posición española en negociaciones y organizaciones internacionales en materias de especial interés para una comunidad autónoma con lengua y cultura minoritarias.

Asimetrías dirigidas al reconocimiento simbólico de la diversidad

El reconocimiento de las identidades nacionales minoritarias puede llevarse a cabo a través de diversos instrumentos que van desde cláusulas constitucionales especiales a una declaración política parlamentaria solemne pasando por políticas lingüísticas protectoras de la diversidad [13] . Veamos algunas posibilidades:

- La distinción entre nacionalidades y regiones en el artículo 2 de la CE: en nuestro país, la inclusión del término “nacionalidades” en la Constitución de 1978 supuso, como ha señalado Cruz Villalón, la iniciativa posiblemente más ambiciosa de las adoptadas por el constituyente, por intentar superar un modelo de comunidad política mononacional. Sin embargo, esta distinción que suponía un intento valiente de aceptar la diversidad se fue diluyendo con la jurisprudencia y la praxis política, desaprovechándose su potencial [14]. Algunas propuestas actuales abogan por la reactualización de esa distinción, aunque solo sea a nivel simbólico, lo que sin duda se ve dificultado por la extensión del uso del concepto de nacionalidad a varias Comunidades Autónomas.
- Una moción parlamentaria de reconocimiento del carácter nacional de las naciones minoritarias, dentro de la comunidad política estatal, como la declaración del parlamento de Canadá sobre los quebequeses [15] en 2006 es una de las posibles propuestas que se han hecho como ejemplo de reconocimiento simbólico. Tal declaración, que ha sido propuesta en España por algunos, no haría sin embargo otra cosa que declarar algo que ya reconoce el artículo 2 de la Constitución el Estado español, pero sin duda podría tener efectos políticos integradores beneficiosos. Su viabilidad, a no ser que fuera promovida por fuerzas de la derecha nacionalista española, parece escasa con la correlación de fuerzas actual en el Parlamento.

- Reconocimiento y protección por las instituciones centrales (como el ejecutivo, el Senado o la Corona) de la diversidad lingüística del país, mediante usos multilingües en sus documentos o una ley de lenguas [16]. Esto sin duda puede tener un efecto de reconocimiento e integración, si bien al usar como modelo de estas propuestas ciertos países (Suiza, Canadá, Bélgica) se olvida una diferencia radical de España con ellos, como es la existencia de una lengua común que sirve como instrumento de comunicación e integración, por lo que olvidar este hecho parece hacer un mal diagnóstico de la situación española en el tema lingüístico.

Algunas conclusiones provisionales sobre la viabilidad de reformas asimétricas

La existencia de varias formas de asimetría en el modelo español, tanto por diseño como por elección, y más o menos permanentes, pone un límite al grado de homogeneidad total que puede mostrar el llamado Estado autonómico. Algunas de ellas, las permanentes basadas en hechos históricos o culturales y protegidas en la Constitución, hacen patente que el sistema no será nunca como Alemania o Austria. También hay algunas características, como los regímenes fiscales especiales, que por definición nunca serán adquiridos por otras CCAA, a menos que se reforme la Constitución. La mayoría de estas asimetrías están ahí originalmente para dar cabida a las aspiraciones históricas de autogobierno y de diferenciación y reconocimiento cultural.

> Todo indica que la ciudadanía española puede aceptar cada vez más las asimetrías en la aplicación de las políticas públicas nacionales o en la configuración de las instituciones

En cuanto a las perspectivas y la viabilidad de introducir nuevas asimetrías en el sistema, hemos visto que dependerá del tipo de asimetría del que hablemos, su adaptabilidad a la situación española y de la oportunidad política, por lo que algo posible en un momento concreto de la constelación de fuerzas políticas y opinión pública puede no serlo en otro momento. En general, podría suponerse que existe cierto espacio en España para aceptar la práctica de cierta asimetría blanda, o asimetría por elección, que responda a ciertas diferencias objetivas o necesidades y preferencias de políticas públicas o peculiaridades institucionales. Todo indica que la ciudadanía española en general puede aceptar cada vez más las asimetrías de hecho o las asimetrías existentes en la aplicación de las políticas públicas nacionales o en la configuración de las instituciones, pero parece que aceptará más difícilmente un estatus especial protegido constitucionalmente.

Por lo que respecta a las propuestas de reforma que conduzcan a un reconocimiento simbólico mediante asimetría, creemos que el gobierno o parlamentos centrales sólo puede encontrar cierto apoyo general cuando esta asimetría no vaya acompañada de exigencias

económicas o de la percepción de que la reivindicación de un trato desigual no está realmente justificada por razones objetivas sino sólo por postulados ideológicos. Es probable que la mayoría de las personas que aceptaron las disposiciones especiales de la Constitución para algunos territorios se resistieran hoy en día a la introducción de elementos formales adicionales de asimetría, ya que es muy probable que aparecieran como un privilegio o una discriminación indebidos.

Por lo tanto, si bien sería probablemente un instrumento eficaz desde el punto de vista de la integración, parece difícil impulsar tipos de asimetría dura o estatus único adicionales y que se justifiquen solamente en base a una historia o identidad. Aunque algunas reformas o concesiones simbólicas a las CCAA con doble identidad nacional puedan mejorar la cohesión del sistema, estas reformas tendrán éxito siempre y cuando sean acogidas con reciprocidad y lealtad y con la aceptación simbólica del marco y la pertenencia común por parte de los partidos nacionalistas o soberanistas. En una situación de lealtad poco clara al Estado común como la actual, cualquier concesión asimétrica sólo será, para algunos soberanistas, y así se verá por muchos no soberanistas, una nueva plataforma desde la que articular nuevas reivindicaciones. Para otras CCAA leales al Estado y con reivindicaciones válidas de un trato similar, sólo significará una fuente de quejas y conflictos intergubernamentales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 — Sobre los debates actuales en torno a asimetría: A. Hombrado (2015). *When asymmetry gets challenged: regional governments' reactions to asymmetrical empowerment in Canada and Spain*, Tesis 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", en: Gagnon, A.G. & Tully, J. (eds.) *Multinational Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press, 319–337.

3 — Sobre la asimetría en España y sus dinámicas e instituciones puede verse, entre otras muchas contribuciones, Seijas Villadangos, E. (2013). "Asymmetry as an Element of Federalism: A Theoretical Speculation Fifty Years Later—Readdress the Spanish Case", en 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". En: Popelier, P. & Sahadžić, M. (eds.) Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems. Cham: Palgrave Macmillan, 429–460.

4 — Sobre las potencialidades asimétricas no actualizadas de la Constitución española véase 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 las definiciones y ejemplos de asimetría en diferentes países federales puede verse 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*, Nueva 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 — Para algunas de estas distinciones véase el debate canadiense, por ejemplo, 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», Fundación Josep Irla.

9 — Ver una propuesta en 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 — Algunas propuestas de reformas para un mayor gobierno compartido o participación en el centro, véase Rodon (2015). Ob. cit.; Sanjaume, Marc (2018). “Cauces democráticos para Cataluña”, Agenda Pública, 5/11/2018. Disponible en línea. También véase 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 estos casos, los cambios constitucionales propuestos por el gobierno federal deben ser consentidos por una mayoría de provincias que incluyan Quebec, Ontario, British Columbia, dos provincias atlánticas y dos provincias de las praderas que representen al menos el 50% de la población en sus respectivas regiones. En la práctica, y en último término, esto no garantizaba necesariamente la aprobación de reformas promovidas por Quebec, pero sí se reestablecía su capacidad convencional de bloquear reformas opuestas a sus intereses.

13 — Sobre el potencial y peligros de las políticas de reconocimiento puede verse 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”. Ponencia presentada a la Conferencia de la CPSA en Calgary, Canadá, mayo de 2016.

16 — Véase por ejemplo las propuestas de Mercè Vilarrubias (2019). *Por una Ley de Lenguas. Convivencia en el plurilingüismo.* Bilbao: Deusto.



César Colino

César Colino es politólogo y profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Nacional de Educación a distancia (UNED). Actualmente también es co-editor de la Revista Española de Ciencia Política, editor de Agenda Pública y miembro del consejo editorial de otras revistas internacionales. Ha sido integrante del *Board Research Commitee on Comparative Federalism and Multilevel Governance* (RC28) de la Asociación Internacional de Ciencia Política. Sus publicaciones giran alrededor de las políticas públicas y las administraciones comparadas; las políticas de medio ambiente y de bienestar; la europeización de los sistemas nacionales y los gobiernos regionales; la democracia y la participación ciudadana de ámbito local, el federalismo comparado, especialmente la gestión de la diversidad, las relaciones intergubernamentales, los legados históricos, la reforma constitucional de las federaciones, el federalismo fiscal y los efectos de la crisis actual en los sistemas federales, especialmente en los casos español, alemán y canadiense. Ha sido investigador invitado en numerosas universidades de Alemania, Francia y Reino Unido.



Angustias Hombrado

Angustias Hombrado es profesora ayudante en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Es Licenciada en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid y ha sido investigadora visitante en el Centro de Estudios Federales de las Universidades de Edimburgo y Kent (Reino Unido) y Concordia (Canadá). Sus líneas de investigación se centran en el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada, focalizándose especialmente en los casos de Canadá, España y Reino Unido. También ha llevado a cabo estudios sobre las políticas de género y la cooperación internacional para el desarrollo. Su tesis doctoral, "*When asymmetry gets challenged: Regional Goverments' reactions to asymmetrical empowerment in Canada and Spain*", fue reconocida con el prestigioso Premio Juan Linz el año 2015.