

Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buena teoría

Roberto L. Blanco Valdés

Il presente lavoro si propone di delimitare con precisione tre concetti di differente natura giuridica e politica, che tendono a essere frequentemente confusi: i concetti di diversità, disomogeneità e asimmetria. Tale distinzione risulta necessaria per approfondire l'analisi delle asimmetrie nei sistemi federali. Nel contributo si esaminano, in questa prospettiva, le diverse asimmetrie esistenti nei principali Stati federali del pianeta e ci si concentra in particolare sulla relazione che intercorre nel caso spagnolo tra asimmetria e presenza di nazionalismi interni.

1. Introducción: tres conceptos distintos para tres realidades diferentes

El debate sobre simetría y asimetría de los Estados federales es esencialmente confuso debido sobre todo a la falta de claridad conceptual con que se aborda. Para evitarla me propongo en las páginas que siguen llevar a cabo una clarificación que facilite conocer con precisión de qué estamos hablando cuando lo hacemos de *asimetría*, un término que resulta frecuente confundir con el de *deshomogeneidad*, que es en mi opinión netamente diferente. Una completa clarificación en este campo exige, incluso, distinguir esos dos conceptos de otro que, sorprendentemente, se utiliza con frecuencia como sinónimo del de asimetría: hablo de la *diversidad* de los Estados federales, diversidad que puede referirse a la población de las unidades federadas, su desarrollo económico o su extensión territorial. Dos buenos ejemplos de esta confusión pueden encontrarse en las obras de Anderson y Watts, por lo demás muy interesantes y de gran utilidad. El primero, al referirse a la cuestión de la asimetría en la distribución de poderes, afirma que tal término «se aplica a muchos aspectos de la diferencia entre las unidades constitutivas de las federaciones: peso político asimétrico, asimetría de grupos, de-

rechos lingüísticos y estatutos, o poderes asimétricos», simetrías que, a su juicio, plantean problemas diferentes¹. Watts distingue, por su parte, entre asimetrías políticas y asimetrías constitucionales, incluyendo entre las primeras e, incluso en ocasiones, entre las segundas lo que no son, desde mi punto de vista, más que elementos de diversidad o de deshomogeneidad. Eso le lleva, de hecho, a definir la asimetría constitucional, que, es, sin duda, dentro de su división, la que se acerca a mi juicio a la verdadera asimetría, como «aquella que se refiere específicamente a diferencias entre el estatus o entre las competencias legislativas o ejecutivas atribuidas por la Constitución a las diferentes unidades regionales»². Ello supone, de nuevo, confundir conceptualmente asimetría y deshomogeneidad, pues las diferencias competenciales, que, sin duda, se pueden derivar de la primera, pueden hacerlo también con toda claridad de la segunda, sin que ello afecta a la simetría esencial de las unidades federadas. En contraste con estas posiciones parece justa la de algún otro autor, como la constitucionalista Tania Groppi, que, en línea con lo que ahora se expondrá, aclara que algunos autores prefieren para referirse a la realidad de la que vengo tratando expresiones menos polisémicas como federalismo homogéneo (*congruent*) o deshomogéneo (*incongruent*) precisamente para evitar equívocos que conducen a la indudable confusión conceptual que he mencionado³.

Todas las realidades que, con frecuencia, se encuadran bajo la denominación general de asimetría, resultan por supuesto, muy trascendentales, pero si no queremos mezclar erróneamente cosas diferentes debemos distinguir con suma claridad las tres esferas ya referidas (diversidad, deshomogeneidad y asimetría) por la sencilla razón de que no son en absoluto equivalentes: la *diversidad* surge de los contrastes demográficos, geográficos o económicos que pueden presentar (sería más correcto decir, que *suelen* presentar) las unidades conformadoras de un Estado federal; la *deshomogeneidad* se origina en las diferencias com-

(1) G. ANDERSON, *Una introducción al federalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 46.

(2) R.L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 71 y 175, de donde procede la cita textual.

(3) T. GROPPi, *Il federalismo*, Bari, Laterza, 2004, p. 19 (los términos ingleses en el original).

potenciales nacidas de simples elementos naturales o de decisiones políticas que pese a afectar al orden competencial no alteran, sin embargo, la posición político-constitucional del ente territorial de que se trate⁴; la asimetría nace, en fin, de decisiones políticas, generalmente, aunque no siempre, constitucionales, tendentes a establecer diferencias competenciales – pero no sólo competenciales, necesariamente – entre los entes federados que, a la postre, dan lugar a alteraciones en su respectiva posición político – constitucional. Aunque adelanto ya al lector que sólo estas últimas merecen a mi juicio la calificación de verdaderas asimetrías, comenzaré por referirme a las dos primeras, para explicar cual es la base en que se sostiene la tesis que expondré a continuación.

2. Llamemos a las cosas por su nombre: asimetría, diversidad y deshomogeneidad

En el mundo existen no sólo una gran variedad de Estados federales – como es bien sabido el federalismo es un término que hay que conjugar siempre en plural: *federalismos* – sino también una notable diversidad interna en cada uno de los que incluimos dentro de ese grupo. Cada Estado federal presenta, en efecto, notable disparidades interiores: diferencias entre las unidades territoriales que los constituyen en términos de superficie y población, contrastes nacidos de su origen histórico por unificación o descentralización y disimilitudes derivadas de factores sociopolíticos, que pueden estar en el origen de líneas de fractura cuya importancia no puede ser desconocida (etnia, lengua, religión o identidad nacional). Pero esos elementos no tienen porque traducirse ni, de hecho, frecuentemente se traducen, en asimetrías en el sentido en el que aquí estamos

(4) Es verdad, claro, que los propios términos homogeneidad y deshomogeneidad tienen un marcado carácter anfibológico, lo que da lugar a que puedan interpretarse con sentidos diferentes. El *Diccionario de la Lengua Española*, por ejemplo, define el adjetivo “homogéneo” como «perteneciente o relativo a un mismo género», pero también como «poseedor de iguales caracteres», lo que en absoluto es lo mismo. La homogeneidad puede hacer referencia como se sostiene en el texto, a la inexistencia de diferencias en la posición constitucional de los entes territoriales de un Estado federal, pero también, a la necesidad de garantizar la coherencia (homogeneidad) entre los ordenamientos jurídicos de los entes federados y los principios básicos del Estado. Así sucede, de manera destacada, con la cláusula de homogeneidad contenida en el artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn. Véase M. NETTESHEIM, B. QUARTHAL, *La reforma de las Constituciones de los Länder*, en *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011, pp. 281-310.

entendiendo tal concepto, aunque esta afirmación exige ser matizada en dos sentidos. Por un lado, porque esas diversidades de diferente tipo y naturaleza pueden llegar, sin ser extremas, a ser una fuente de inestabilidad y de tensión⁵. Por el otro, y en directa relación con lo anterior, porque, en tales casos, es posible que se opte por establecer deshomogeneidades e incluso asimetrías con la finalidad de corregir las disfuncionalidades que podrían derivarse de las más conflictivas líneas de fractura que acaban de apuntarse. Un ejemplo de lo primero, son las deshomogeneidades nacidas de las peculiaridades lingüísticas, a las que enseguida haremos referencia. Uno de lo segundo, las asimetrías originadas en la existencia de una fuerte identidad regional en una determinada entidad federada – del tipo que sea, pero primordialmente de tipo nacionalitario –, identidad que puede llegar a traducirse, antes o después, en la adopción de regulaciones asimétricas, según también seguidamente se verá. Pero lo cierto es que el hecho de que un país tenga unidades federadas muy grandes, medianas y pequeñas en extensión territorial, unas muy poco pobladas y otras muy pobladas, que se han unido a la federación en períodos muy amplios como fruto de su historia o que presente notables contrastes de lengua, etnia o religión no tiene porque ser necesariamente fuente de asimetrías, como lo demuestra palpablemente el caso de los Estados Unidos que, respondiendo con basta exactitud a la sumaria descripción que acaba de realizarse, constituye un ejemplo prototípico de federalismo simétrico en el ámbito del derecho federal comparado. Hablar de deshomogeneidad es hacerlo, ya, de algo bastante diferente, sobre todo si, como sostendré a continuación, ese contraste va referido principalmente, según es habitual en quienes se sirven de tal conceptualización, a diferenciar unidades territoriales dentro de un mismo Estado federal a partir de los distintos ámbitos materiales sobre los que cada una de ellas ejerce competencias. Así entendida, cabría afirmar, sin exageración, que la deshomogeneidad – es decir, la existencia de diferencias competenciales que no afectan al estatuto de las unidades federadas de una federación determinada – es la regla en los Estados federales y muy rara-

(5) R.L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, cit., p. 175. Me he referido con detalle a la diversidad de Estados federales y a la diversidad en los Estados federales en mi libro *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 37-45.

mente la excepción. La regla, en efecto, porque las diferencias naturales o sociales existentes entre las entidades federadas constitutivas de un Estado (tener costa o alta montaña o no tenerla, poseer o no una peculiaridad lingüística) se traducen casi siempre en la esfera competencial, de modo que mientras que la entidad costera, por ejemplo, podrá administrar esa específica materia, si así lo dispone el sistema de distribución de competencias, la entidad del mismo Estado que carece de costa no podrá, por definición, ser competente en esa esfera. Y lo que sirve para la costa sirve para la alta montaña o los parques naturales y, aunque en un sentido diferente, para las lenguas regionales, sin que, en relación con ninguna de esas materias ni de otras muchas con las que podría ejemplificarse, las diferencias competenciales tengan porque ir más allá de suponer una deshomogeneidad que puede no afectar para nada a la posición político-constitucional de la entidad de que se trate en cada caso. El ejemplo de Estados Unidos vuelve a ser aquí de notable utilidad, pues aunque el ámbito material sobre el que cada uno de sus 50 Estados pueden ejercer competencias resulta en principio, y teóricamente, el mismo, dado que no es otro que el que nace de la cláusula residual de atribución de competencias introducida en el texto de Filadelfia por la X enmienda constitucional, no hay más que leer las Constituciones estatales para constatar con meridiana claridad, que las esferas competenciales de los Estados no son homogéneas, sino deshomogéneas por – cabría decir, con Montesquieu –, «la propia *naturaleza de las cosas*»⁶, aunque esta indudable deshomogeneidad no se traduce en lo que aquí se viene denominando asimetría. Cabe sin embargo que esas diferencias competenciales no se deriven de causas naturales o sociales – en el sentido ahora referido – sino de una opción del legislador constituyente, que, por la razón que sea, atribuye diferentes competencias a las distintas entidades que componen el Estado o que constitucionaliza la libertad de tales entidades para componer su mapa competencial con una libertad tal que puede acabar por traducirse no sólo en deshomogeneidad sino incluso en asimetría. El pro-

(6) Me refiero, como el lector avisado habrá ya percibido, a la definición de ley de Montesquieu, que encabeza la más famosa de sus obras. Las leyes, escribía el francés, en el mismo frontispicio de *Del Espíritu de las Leyes*, «en su más amplia significación son las relaciones necesarias que se derivan de la naturaleza de las cosas». Cfr. MONTESQUIEU, *Del Espíritu de las Leyes*, Madrid, Editorial Tecnos, 1972, p. 51.

blema reside entonces en delimitar el punto a partir del cual las diferencias competenciales entre las unidades federadas de un Estado afectan sustancialmente a su posición constitucional y dan, por tanto, lugar a verdadera asimetría. Tal es la cuestión que, entre otras, trataré seguidamente.

3. La asimetría entre las unidades territoriales de un Estado federal

A ese respecto el análisis comparado pone de relieve que la primera, y cabría decir que más natural causa de asimetría, es la que puede derivarse de la existencia de unidades federadas de naturaleza sustancialmente diversa: por ejemplo, las capitales federales o las unidades territoriales de diferente tipo en un mismo Estado federal. Comenzando por las primeras, en Brasil, además de sus Estados, hay un distrito federal, al igual que sucedió en México, cuya capital fue Distrito Federal hasta comienzos de 2016, (en Estados Unidos con el distrito de Columbia (Washington D.C.), en Argentina con la ciudad autónoma de Buenos Aires y en Australia con el llamado Territorio de la Capital Australiana (Act)). Aunque la Constitución de 1787 no podía referirse para nada, en su redacción originaria, al todavía inexistente Distrito de Columbia y se limitaba a otorgar poder al Congreso para legislar en todo lo referente al distrito que se convirtiera en el futuro en la sede del Gobierno de los Estados Unidos (apartado 17, sección 8, artículo I), su diferente posición es manifiesta, incluso tras la aprobación de la XXI-II enmienda en 1961: en él existe un alcalde y un gobierno municipal, pero el D.C. está sujeto al Congreso, lo que significa que su estructura de poderes y su nivel de descentralización resulta sustancialmente diferente, y menor, que el de los Estados de la Unión. A diferencia de ellos, el Distrito de Columbia tiene un representante en la Cámara baja del Congreso federal – en cuyo pleno está privado del derecho de voto, que ejerce sólo en sus comités –, y carece de representación en el Senado, habiendo fracasado las iniciativas del Congreso para modificar tal situación⁷. La clara naturaleza asimetría existente en México hasta

(7) De hecho, el Distrito de Columbia careció de voto en las elecciones presidenciales hasta la aprobación, en 1961, de la XXIII enmienda, según la cual el Distrito pasaría a nombrar un número de electores del presidente y del Vicepresidente igual al número total de senadores y representantes en el Congreso que correspondería al distrito si fuera un Estado. En 1978 el

2016 se ponía de relieve en el texto de la Constitución que, tras definir a Ciudad de México como Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos (art. 44), dedicaba un larguísimo artículo a regular el específico estatus constitucional (instituciones y competencias) del D.F. (art. 122). La situación es similar en relación con la ciudad de Buenos Aires, que, además de quedar expresamente excluida por la Constitución de la cláusula de prevalencia del derecho federal establecida en su artículo 31, y de aparecer citada a lo largo de su texto en gran número de ocasiones para fijar las particularidades que le son aplicables, queda sujeta por lo que se refiere a su régimen de gobierno no a las previsiones generales establecidas en la ley suprema para las provincias sino al «régimen que se establezca a tal efecto» (art. 124), que será «un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción», siendo su jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo de la ciudad y debiendo el Congreso Nacional convocar a los habitantes de la ciudad para que mediante los representantes que elijan al efecto dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones (art. 129). También en Brasil, el D.F., considerado por la ley suprema, junto con la Unión, los Estados y los municipios, parte de la organización político-administrativa de la República Federativa (art. 18), queda constitucionalmente sujeto a un régimen jurídico especial, regulado de forma específica en el artículo 32 de la Constitución: entre otras particularidades, el D.F., al que le queda prohibida su división en municipios, tiene atribuidas las competencias legislativas reservadas a aquellos y a los Estados, y se regirá por una ley orgánica, que se votará por mayoría reforzada y en dos votaciones sucesivas por su Cámara legislativa. El Territorio de la Capital Australiana, al que la Constitución vigente se refiere con el carácter de una mera previsión de futuro entendible en el contexto del momento

Congreso de los Estados Unidos aprobó, por amplia mayoría en ambas cámaras, una enmienda (*District of Columbia Voting Rights Amendment*) destinada a garantizar la plena representación del Distrito en el Congreso y su plena participación en el proceso de reforma constitucional, todo ello en pie de igualdad con los demás Estados de la Unión. Pero, cuando el período de ratificación por los Estados concluyó, sólo habían ratificado la enmienda 16, del total de 38 necesarios. Cfr. A.H. KELLY, W.A. HARBISON, H. BELZ, *The American Constitution. Its origins and development*, 7th ed., New York, Norton, 1991, p. 734.

de su aprobación (1900) y respecto del cual establece que su ubicación será fijada por el parlamento federal (art. 125), obtuvo su autogobierno en 1998, pese a que la capital del país comenzó a ser construida en Canberra tres cuartos de siglo antes. Su régimen jurídico es peculiar y diferente al de los seis Estados de la Federación, así como su presencia en las dos cámaras del parlamento, en cada una de las cuales posee dos representantes.

Pero las asimetrías del tipo de las que ahora me estoy ocupando no nacen sólo del hecho de la capitalidad federal, sino también de la existencia en diversos Estados federales de sujetos territoriales diferentes a los que conforman, en cada caso, la mayoría de sus entidades federadas. De este modo, en tanto que la división territorial es uniforme en Alemania (16 Estados federados), Austria (nueve Estados federados), Suiza (23 cantones⁸) e igualmente, con la excepción ya referida de sus respectivas capitales federales, en dos los tres Estados iberoamericanos (Brasil: 26 Estados y Argentina: 23 provincias), la variedad es la nota dominante, en cierto que en mayor o menor grado y con una significación no siempre coincidente, en otros países, que, aparte de sus unidades territoriales básicas, presentan otras de diversa naturaleza. Además de sus 50 estados, Norteamérica se conforma con otros cinco territorios (Puerto Rico, Islas Marianas del Norte, Guam, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Samoa Estadounidense), cuya denominación (*unincorporated territories* o territorios no incorporados) es ya significativa de un estatus especial que determina que, por más que no formen parte del territorio de la Unión – lo que se traduce, entre otras cosas, en que no tienen representación en los órganos federales –, sí estén bajo su soberanía. Aunque este supuesto es tan peculiar que sólo apurando los conceptos cabe hablar en relación con él de verdadera asimetría federal, no ocurre lo mismo en Canadá, donde además de diez provincias, existen otros tres territorios (Territorios del Noroeste, Yukon y Nunavut, incorporados a la Federación en 1870, 1898 y 1999, respectivamente), entidades éstas cuyos poderes – no originarios y nacidos de sus respectivas Constituciones, como los de las provincias, sino delegados por las au-

(8) Tres de ellos están compuestos por semicantones (Basilea, Appenzell y Unterwalden).

toridades federales –, tienen por tanto diferente naturaleza jurídico-política y son más reducidos que los de aquellas. La Constitución determina, entre otras cosas, en relación con ellos, que el Territorio del Yukon, los del Noroeste y Nunavut estarán representados cada uno por un senador (art. 22) y cada uno por un diputado (art. 51.2)⁹. Australia, que además de seis Estados, y al margen de los pequeños territorios insulares, se organiza en dos territorios continentales – de los cuales uno ha sido ya citado (el Territorio de la Capital Australiana) –, constituye también un ejemplo del tipo de asimetrías al que vengo refiriéndome, pues su Territorio del Norte dispone, por ejemplo, de una menor representación en el Senado (dos miembros) que la que se atribuye a los Estados (12 miembros) y de una esfera competencial que, similar a la de los Estados, no es el fruto de una atribución directa de la Constitución – que no se refiere en ningún momento a esa entidad federativa – sino de una delegación por parte del gobierno federal. España presenta la particularidad de sus dos Ciudades Autónomas situadas en el Norte de África (Ceuta y Melilla) que, aparte de su especial representación en las Cortes Generales – un diputado y dos senadores cada una según los artículos 68.2 y 69.4 de la Constitución –, gozan de Estatutos de Autonomía que, ni desde el punto de sus disposiciones en materia institucional, ni desde el de sus previsiones competenciales, son equiparables a los de las restantes Comunidades Autónomas españolas¹⁰.

El caso de la Federación Rusa, con el que cerraremos este recorrido por las asimetrías derivadas de la diversa tipología de las unidades federadas, es particularmente llamativo, dada la gran variedad de sujetos que componen el conjunto de sus 83 entidades territoriales federativas: 21 Repúblicas, 46 regiones (*oblasts*), nueve territorios (*krais*), cuatro distri-

(9) Un acercamiento al estatus jurídico de una de esas tres entidades, Nunavut, última en incorporarse a la Federación y tierra donde habita la comunidad *Inuit*, particularidad que determina en gran medida las competencias del territorio, puede verse en C. PITTO, *Nunavut. Come cambia la carta geopolítica del Canadá*, en S. GAMBINO, C. AMIRANTE (eds.), *Il Canada. Un laboratorio costituzionale. Federalismo. Diritti, Corti*, Padova, Cedam, 2000, pp. 327-336.

(10) Los Estatutos de las dos Ciudades Autónomas, que entraron en vigor más de una década después de finalizar el proceso estatuyente español en 1983, por medio de las leyes orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, por las que aprobaron las normas autonómicas de Ceuta y Melilla, pueden consultarse en *Congreso de los Diputados. Portal Constitución* (<http://www.congreso.es/consti/otras/europea/flash.html>) (consultado en junio de 2018).

tos autónomos (*okrugs*), dos ciudades federales (Moscú y San Petersburgo) y una región autónoma (*oblast*). Los artículos 65 a 79 de la Constitución rusa, relativos a la estructura de la Federación, dejan clara constancia de algunas diferencias entre esos diversos tipos de sujetos federales. Y así, tras definir cuales son los territorios que se enmarcan dentro de cada una de las citadas categorías (art. 65)¹¹, queda constancia en los citados preceptos del hecho de que, más allá de los elementos de simetría entre todos ellos previstos en otras partes del texto constitucional – de forma muy sobresaliente, el principio de que todos los sujetos de la federación rusa son iguales entre ellos en sus relaciones con los órganos federales del poder del Estado (art. 5.4), la previsión sobre la igualdad de su representación en el Consejo de la Federación (art. 95.2), un común sistema de distribución de competencias y una previsión general respecto de su sistema de órganos de poder que no establece diferencias entre los distintos sujetos (art. 77.1) – existen también ciertos elementos de asimetría, entre los que cabría citar los siguientes: mientras que el estatus de cada República se definirá por la Constitución rusa y la de la propia República, la de todos los demás sujetos federados lo será por la Constitución y los estatutos que elaboren los órganos legislativos de tales sujetos (art. 66.1 y 2), diferencia que se deriva del hecho de que únicamente las 21 Repúblicas tienen la consideración de Estados federados (art. 5.2); sólo los órganos legislativos de las regiones y los distritos autónomos pueden solicitar la adopción de una ley federal relativa a los mismos (art. 66.3); sólo las relaciones entre los

(11) Los sujetos federales inicialmente contemplados en la Constitución rusa eran 89: 21 Repúblicas (incluida la de Chechenia), 49 regiones, seis territorios, una región autónoma, diez distritos autónomos y dos ciudades federales. Chechenia declaró su independencia en 1993, con el nombre de *República Chechena de Ichkeria*, independencia que no fue reconocida ni por la comunidad internacional ni por la propia Federación Rusa, que inició una terrible guerra, entre 1994 y 1996, seguida por otra que tuvo lugar entre 1999 y 2002. La reducción de esos 89 sujetos a los 83 que se citan en el texto, producida en la reforma constitucional de 2008, fue la consecuencia de diversas fusiones y divisiones territoriales, que tuvieron su base constitucional en las previsiones de los artículos 65.2 y 67.3 de la norma suprema. Cfr. M.B. GARCÍA ÁLVAREZ, *Rusia*, en C. FLORES JUBERÍAS (edit.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa oriental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 637-641; y, con una interpretación muy crítica sobre la evolución del país en la última década y media, A. GOMARIZ PASTOR, *Rusia, futuro incierto (1991-2006)*, (<http://antoniogomariz.files.wordpress.com/2010/02/rusia-en-transito.pdf>) (consultado en junio de 2018).

distritos autónomos que componen un territorio o una región pueden ser reglamentados por una ley federal o un tratado entre sus respectivos órganos políticos (art. 66.4); y, en fin, mientras que sólo las Repúblicas tienen el derecho de instaurar como oficiales sus propias lenguas, utilizándolas en los órganos de poder del Estado, en los órganos de la autonomía local y las entidades estatales de la República de forma paralela a la lengua rusa, oficial en todo el territorio de la Federación, ésta garantiza a los demás sujetos («a todos sus pueblos», dispone la Constitución) el derecho a conservar su lengua materna y a crear condiciones para su estudio y desarrollo (art. 68): esta asimetría es, sin duda, la más relevante. Anderson ha apuntado, además, que Rusia «hizo un uso extensivo de diversos acuerdos bilaterales no constitucionales con las unidades constitutivas de la Federación tendiendo a favorecer a determinadas unidades poderosas», pero el propio autor, que escribe en 2008, reconoce que «estas variaciones han sido eliminadas en gran parte»¹². No he incluido en el grupo anterior el caso belga, pese a que la organización federal del pequeño país europeo se basa también en sujetos de naturaleza diferente (tres regiones, tres Comunidades y cuatro regiones lingüísticas), porque el de Bélgica es un supuesto que debe tratarse a mi juicio dentro de una categoría de asimetrías diferentes: las que nacen de la asignación de un diferentes estatus competencial o institucional a unidades federadas del mismo tipo, asimetrías estas últimas que son las más propias de tal concepto desde un punto de vista jurídico-político y aquellas con cuyo análisis pondré fin a este trabajo.

4. *La naturaleza de las asimetrías competenciales*

Y es que, en contraste con los supuestos que acaban de estudiarse para Estados Unidos y, sobre todo, Canadá, Australia, España y Rusia, en el caso de Bélgica no se trata sólo de que los distintos sujetos federados tengan diferentes sistemas de organización y competencias como consecuencia de su diversa naturaleza – territorial en unos casos y no en otros –, sino, además, de que las competencias que la Constitución misma asigna a unidades del mismo tipo no son simétricas sino asimé-

(12) G. ANDERSON, *Una introducción al federalismo*, cit., p. 48. Véase, en el mismo sentido, R.L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, cit. p. 178.

tricas, lo que quiere decir, que la asimetría no es el lógico resultado de la pluralidad de tipos de unidades federadas sino de una manifiesta voluntad constituyente de diferenciar las que son del mismo tipo. No hay más que leer el texto de la Constitución para proceder a constatarlo: el artículo 115 determina que mientras que la composición y funcionamiento de los parlamentos de las Comunidades francesa y flamenca se determinará por una ley federal aprobada por una mayoría muy cualificada (la del artículo 4 de la ley fundamental)¹³, la composición y funcionamiento del parlamento de la Comunidad germanófona se regulará por ley ordinaria. Idéntica diferencia se establece en el texto de la Constitución respecto de la composición y funcionamiento de los Gobiernos de la Comunidad francesa y flamenca, cuya ley reguladora deberá aprobarse por la aludida mayoría cualificada, en tanto que la ley será ordinaria para el de la Comunidad germanófona (art. 121); finalmente, y de manera muy especial, los artículos 127, 128 y 129 enumeran las diversas clases de competencias de los parlamentos de las Comunidades francesa y flamenca, que son comunes siempre a una y a la otra, pero que se diferencian con toda claridad de las de la Comunidad germanófona, reguladas éstas, de un modo comparativamente restrictivo, en el artículo 130 de la Constitución. La conclusión, pues, parece clara: que «el sistema institucional belga, estructurado sobre tres Comunidades y tres regiones que se dividen el ejercicio de las competencias de las entidades federadas sobre el conjunto del territorio nacional, puede considerarse un caso típico de sistema asimétrico»¹⁴.

Sin embargo, y según se ha señalado con acierto, tal asimetría, que se deriva también del particular estatus reconocido a la región de Bruselas (aunque esta peculiaridad debería incluirse entre las que, por nuestra parte, hemos agrupado en el bloque precedente), no nace sólo de esa circunstancia y del estatus diferencial de la Comunidad germanófona en

(13) La «mayoría de los votos en cada grupo lingüístico de cada una de las cámaras [del parlamento federal], a condición de que esté presente la mayoría de los miembros de cada grupo y de que el total de los votos favorables en los dos grupos lingüísticos alcance los dos tercios de los votos emitidos».

(14) F. CIRINCIONE, *Il federalismo belga: l'equilibrio istituzionale federale del regno del Belgio*, Trento, Targam Edizione Scientifiche, 2009, p. 34.

los términos a los que acaba de aludirse, sino también de las muy particulares interrelaciones que se establecen en un sistema en el que los ámbitos territoriales de las Comunidades, regiones y regiones lingüísticas no siempre resultan coincidente: tales correspondencias se producen entre la comunidad germanófono y la región de lengua alemana, la región flamenca y la región de lengua neerlandesa o la región de Bruselas y la región bilingüe de Bruselas-Capital, pero no así en el caso de la región valona, que extiende su zona de influencia sobre las regiones lingüísticas francesa y alemana, o en el de las Comunidades flamenca y francesa cuyas competencias se extienden más allá de sus respectivas regiones lingüísticas, al afectar también a Bruselas-Capital. Ello quiere decir, sin duda, que «desde un punto de vista territorial, el principio de la asimetría está ínsito en el propio sistema institucional», de modo que la transferencia de competencias entre distintos tipos de entidades que ha venido produciéndose en Bélgica desde la puesta en marcha de su sistema federal «sólo han contribuido a desarrollar con posterioridad una asimetría ya originaria». En efecto, en Bélgica no sólo tuvo lugar a partir de los años ochenta y noventa del pasado siglo un proceso de transferencias de naturaleza distributiva típico de los federalismos descentralizadores (el traspaso de competencias del Estado a los entes federados a medida que fueron creándose), sino también un proceso paralelo de transferencia devolutivas entre esos mismos entes federales, transferencias devolutivas éstas que han modificado su sistema federal según aquel había quedado constituido inicialmente a través de las transferencias distributivas, lo que, como era inevitable, ha dado lugar a una acentuación «de las connotaciones asimétricas, con el resultado sorprendente de que instituciones inicialmente concebidas para sumir funciones comunitarias han visto como se les atribuía el ejercicio de competencias regionales, en tanto que otras constituidas en perspectiva regional se han encontrado, en sentido inverso, ejercitando funciones que correspondían a las Comunidades»¹⁵. El mismo fenómeno, que tipifica al federalismo belga con unos caracteres casi únicos en el contexto de los sistemas federales comparados, ha sido subrayado por Watts, quien

(15) *Ibidem*, pp. 35-47, de donde proceden todas las citas textuales.

insiste en su importante significación desde la perspectiva de la construcción de un régimen de distribución de competencias de evidente naturaleza asimétrica: «En la federación belga la asimetría constitucional existe no sólo en las diferencias en el sistema jurídico y competencial de las tres regiones constituyentes de carácter territorial y en las tres comunidades de naturaleza no territorial, sino también en la interrelación entre los Consejos regionales y los Consejos de las comunidades»¹⁶. Canadá es otro país respecto al cual resulta general la afirmación de asimetría de su sistema federal, asimetría casi siempre relacionada con el recurrente «problema quebequés». Pero la verdad es que, más allá de ese problema, la propia conformación del Canadá como Estado a partir de la aprobación de su Ley Constitucional de 1867, pone de relieve que la asimetría organizativa y competencial iba a estar en la base misma del régimen jurídico-político que de aquella norma derivaba. Constituido el nuevo Estado originariamente con las provincias de Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick, la simple lectura del texto constitucional pone de relieve la voluntad constituyente de no uniformizar su estatus allí donde las características de esos territorios aconsejaban optar por las diferencias. La ley fundamental hoy vigente conserva todavía elementos de asimetría manifiestos de entre los que cabría destacar, como más significativos, los siguientes: la especificación de la forma en que debe procederse al reparto de los 24 senadores asignados a Quebec entre los veinticuatro distritos del Bajo Canadá, previsión que no se contiene para ninguna de las restantes provincias (art. 22); las previsiones respecto a la división en distritos electorales de las cuatro provincias fundadoras del país para la elección de la Cámara de los Comunes, que seguirá criterios específicos, y diversos, en cada una de ellas (art. 40); las disposiciones particulares en relación con la composición de los consejos ejecutivos de las provincias de Ontario y de Quebec y las autoridades ejecutivas de Nueva Escocia y Nueva Brunswick (arts. 63-64); las normas reguladoras del estatuto de los poderes legislativos provinciales, que se dividen en cinco apartados que contienen previsiones diferentes, respectivamente, para Ontario, Quebec, Ontario

(16) R.L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, cit., p. 178.

y Quebec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick y las cuatro provincias (arts. 69-90); el precepto que prevé que el parlamento de Canadá podrá adoptar medidas destinadas a conseguir la uniformidad de todas o parte de las leyes relativas a la propiedad y los derechos civiles y a los procedimientos en todos sus tribunales o en algunos de ellos en Ontario, Nueva Escocia y Nueva Brunswick (art. 94); las normas que establecen peculiaridades en materia judicial en relación con los tribunales de verificación de Nueva Escocia y Nueva Brunswick (art. 96) y a la elección de los jueces de los tribunales de Quebec (art. 98); o, en fin, las previsiones específicas en relación con las rentas y derechos económicos de Nueva Escocia y Nueva Brunswick (art. 102), así como otras, de diverso tipo, contenidas en la parte VIII de la Constitución en materia de rentas, deudas, activos y tasas (arts. 103-126). No es difícil deducir de lo expuesto que, buena parte de las asimetrías constitucionales van referidas a la provincia de Quebec, que ha venido gozando de una clara posición peculiar en el sistema federal canadiense. Un sistema que ha presentado, además, «desde sus comienzos un grado de asimetría constitucional principalmente vinculado a la habilitación de garantías religiosas y lingüísticas en el ámbito educativo, al uso del francés en los ámbitos legislativo y judicial, y al reconocimiento de un sistema especial de derecho civil»¹⁷.

5. *Federalismo asimétrico y nacionalismos interiores*

En realidad ni la peculiar problemática belga, ni los diversos tipos de conflictos suscitados por los sucesivos referéndums en Quebec, resultan comprensibles sin tener en cuenta el hecho esencial que supone la existencia en ambos países de fuerzas nacionalistas. Así las cosas no cabe duda que un dato esencial en el funcionamiento de los sistemas federales viene dado por la existencia en algunos de ellos de partidos de naturaleza regional que, expresión en mayor o menor grado de elemen-

(17) *Ibidem*, pag. 176. Sobre la libertad religiosa y la compleja problemática lingüística así como, más en general, sobre todas las cuestiones relacionadas con el sistema de derechos en Canadá, deben verse los diversos trabajos contenidos en dos obras colectivas: E. MIJANS, J.M^a CASTELLÀ ANDREU (edits.), *Derechos y libertades en Canadá*, Barcelona, Editorial Atelier, 2005; J.M^a CASTELLÀ ANDREU, S. GRAMMOND (edits.), *Diversidad, derechos fundamentales y federalismo. Un diálogo entre Canadá y España*, Barcelona, Editorial Atelier, 2010.

tos identitarios de diverso tipo, acaban ellos mismos por jugar un papel esencial en la construcción (o en la *invención*) de la propia identidad de esos territorios y en su utilización al servicio de estrategias de carácter secesionista contradictorias, por su propia naturaleza, con la finalidad que da sentido último al federalismo¹⁸. Tampoco parece discutible, en la misma línea, que esta realidad se ha traducido en los casos de Bélgica y Canadá y en el propio caso español, al que nos referiremos seguidamente, en asimetrías constitucionales y/o políticas de diverso tipo a través de las cuales ha pretendido buscarse acomodo en el contexto de un Estado-nación a las referidas identidades, asimetrías que tienden, por lo demás, a introducir serias dosis de complejidad en el funcionamiento de tales Estados¹⁹. Pero, siendo cierto todo ello, la duda principal consiste en determinar si ese tratamiento jurídico-político asimétrico contribuye a la integración de la diversidad o, por el contrario, la potencia hasta el punto de convertir el objetivo que afirma perseguirse en muy difícil o imposible.

El caso español, cuyo sistema autonómico es considerado por muchos autores como un ejemplo prototípico de federalismo asimétrico, caracterizado por lo que se han dado en llamar *hechos diferenciales*²⁰, permite obtener al respecto algunos elementos que pueden contribuir a dar una respuesta cabal a tal interrogante. Y es que el federalismo descentralizador español tiene de peculiar, desde mi punto de vista, la circunstancia de que se ha producido a través de lo que podría caracterizarse, con precisión, como un proceso en dientes de sierra, en la medida en que a lo largo de su desarrollo la dialéctica simetría-asimetría y, sobre todo, homogeneidad-deshomogeneidad ha ido evolucionando, al modo de un péndulo, en función de diversas circunstancias jurídico-políticas. La Constitución, que sentó las bases de un proceso

(18) Recuérdese la sabia reflexión de E. GELLNER: «El nacionalismo sostiene que [nación y Estado] están hechos el uno para el otro, que el uno sin el otro son algo incompleto y trágico», en su indispensable *Naciones y nacionalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1983, p. 19.

(19) R.L. WATTS, *Sistemas federales comparados*, cit., p. 179.

(20) Cfr. E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, pp. 169-206, J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, Cedam, 1999, pp. 67-82.

descentralizador que acabaría siendo federalizador con el transcurso del tiempo, no estableció, sin embargo, un modelo de Estado cerrado desde la perspectiva de su organización territorial (centralizado, regional o federal)²¹ sino que, tras fijar algunos principios esenciales (el de unidad y solidaridad: art. 2º) y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (en realidad, y desde el punto de vista jurídico, de los territorios provinciales) que decidieran hacer uso del mismo (art. 2º en combinación con el 143.1), abrió la posibilidad de optar por diferentes fórmulas de organización en función de cómo los sujetos legitimados para ello hicieran uso del principio dispositivo que la ley fundamental ponía en sus manos²². Es cierto, sin embargo, que la lectura del texto constitucional lleva enseguida a concluir que, si bien en él no se diseñaba, como con frecuencia se afirma erróneamente, un modelo autonómico asimétrico, sí se preveía un proceso descentralizador de esa naturaleza, pues aquel se basaba esencialmente en la decisión del constituyente de dar un tratamiento privilegiado a los tres territorios (Cataluña, País Vasco y Galicia) que en el pasado (es decir, durante el período de la II República española que estuvo vigente entre 1931 y 1936) habían plebiscitado estatutos de autonomía, territorios entre los que, no casualmente, estaban los dos que habían logrado enviar diputados nacionalistas a las Cortes Constituyentes. Un dato ese que transparentaba, bien a las claras, cual era el objetivo del privilegio al que acaba de aludirse. Pero el posible modelo territorial asimétrico que podría haberse establecido en España tras la puesta en marcha del proceso descentralizador, de haberse aplicado al pie de la letra las previsiones constitucionales al respecto, saltó por los aires cuando, de forma paralela a la aprobación de los Estatutos vasco y ca-

(21) Tal tesis, llamada a hacer pronta fortuna en la doctrina constitucional española, fue sentada muy tempranamente por el constitucionalista P. CRUZ VILLALÓN en su breve, pero sugerente trabajo, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4, 1981, pp. 53-63, ahora recogida en la obra del autor *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 377-389.

(22) Todo el análisis que sigue constituye un breve resumen del que se expone con detalle en mi libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, en especial capítulos 1, 2 y 3, pp. 37-77.

talán en 1979, algunos de los territorios que se consideraban agraviados por su privilegiada vía de acceso a la autonomía exigieron un trato igualitario, lo que se tradujo en la celebración de unos pactos políticos, los *Acuerdos Autonómicos* de 1981, que dieron lugar finalmente a un modelo federal simétrico, aunque ciertamente muy deshomogéneo. Simétrico, porque, con la única excepción *territorial* de los territorios norteafricanos de Ceuta y Melilla (Ciudades Autónomas y no Comunidades Autónomas) y *competencial-financiera* de los sistemas de financiación especiales para dos Comunidades (País Vasco y Navarra)²³ la posición constitucional de todas las Comunidades pasaba a ser la misma. Pero muy deshomogéneo, porque fruto de la aplicación del principio dispositivo que permitía a las Comunidades elaborar sus propios Estatutos, y de la previsión constitucional que obligaba a las Comunidades que accediesen a la autonomía por la vía general del artículo 143 de la ley fundamental, en relación con las que lo hacían por la vía especial de su artículo 151 y la disposición transitoria 2ª, a esperar cinco años para poder ampliar sus competencias en la esfera de las que eran compartidas entre el Estado y los entes autonómicos (art. 148.2), estos acabaron presentando algunas sustanciales diferencias desde el punto de vista de sus respectivas competencias.

El transcurso del tiempo iba a poner de relieve, en todo caso, que la progresiva superación de tales diferencias – y, en consecuencia, de la deshomogeneidad, que no de la asimetría, inicial – iba a ser cuestión sólo de tiempo, de modo que a partir de comienzos de los años noventa, y en gran medida como fruto de otros acuerdos político para la homogeneización competencial (los de 1992), las competencias de las Comunidades españolas pasaron a ser prácticamente idénticas, con las lógicas diferencias nacidas de la diversidad derivadas de sus diferentes condiciones naturales. Ahora bien, la evolución pendular del proceso de simetría-asimetría – los dientes de sierra a los que antes se hacía referencia – sí volverá a ponerse relieve, cuando, ya iniciado

(23) «España también adoptó acuerdos bilaterales, sobre todo para conferir poderes especiales a las Comunidades autónomas que constituían nacionalidades históricas; una vez más las diferencias han ido disminuyendo con el tiempo, a excepción de los antiguos regímenes fiscales del País Vasco y Navarra», escribía G. ANDERSON, *Una introducción al federalismo*, cit., p. 48.

el siglo XXI se abrió lo que pronto se conocerá en España como *segunda descentralización*. La adopción, en 2006, de un nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña y la sucesiva aprobación de otros en su estela (sobre todo el de la Comunidad Autónoma de Andalucía) supusieron, así, no sólo un nuevo incremento de la deshomogeneidad competencial, sino, primordialmente, un cambio sustancial en la naturaleza de las normas estatutarias y, consecuentemente, en la posición de las Comunidades que optaban por el nuevo modelo autonómico catalán: a la postre, la dialéctica homeogeneidad-deshomogeneidad se transforma en la diferencia simetría-asimetría cuando pasa a alterar la naturaleza política de la descentralización. Y eso fue lo que, a mi juicio, aconteció con los nuevos Estatutos de esas Comunidades, textos que, en un movimiento del péndulo que trataba de recuperar el asimétrico punto de partida que se había intentado asentar, ciertamente sin éxito, en el proceso estatuyente inicial desarrollado en los primeros años ochenta, daban lugar, podría decirse que en realidad por primera vez en sentido estricto, al establecimiento de un modelo asimétrico en España. De hecho, más allá de la rebaja en las pretensiones iniciales del Estatuto catalán que supuso la sentencia del Tribunal Constitucional que resolvía el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el texto por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Popular, la verdad es que varias de sus novedades jurídico-políticas y, de forma muy especial, la definición nacional del territorio autonómico, el blindaje competencial, la bilateralidad en las relaciones Estado-Comunidades, las previsiones en materia de financiación autonómica, las disposiciones unilaterales sobre la presencia de la Comunidad en órganos estatales o la regulación del poder judicial, suponían abrir una brecha fundamental entre las Comunidades que habían elaborado sus Estatutos en la fase inicial del proceso descentralizador y los que los habían reformado siguen el modelo confederal del Estatuto catalán²⁴: la asimetría entraba así por primera vez, tras

(24) Véanse mis trabajos, *El Estatuto catalán: texto y pretextos*, en *Claves de Razón Práctica*, 162, 2006, pp. 20-27; *Blindaje competencial e indefensión constitucional*, en *Claves de Razón Práctica*, 176, 2007, pp. 18-25 y *El Estatuto de Cataluña y la sentencia de nunca acabar*, en *Claves de Razón Práctica*, 205, 2010, pp. 4-18. Y mi libro *El laberinto territorial español. Del Cantón de Cartagena al secesionismo catalán*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, pp. 322-392.

algunos intentos fallidos, en el sistema federal español. Lo verdaderamente llamativo será que esa diferente posición constitucional, de la que se derivaba la citada asimetría, no nació de una reforma constitucional sino de una reforma estatutaria que se convertiría en realidad, materialmente, en una reforma constitucional. Una reforma constitucional – hay que subrayarlo – que al no ser realizada por el procedimiento previsto en la ley fundamental, pasó a ser en una reforma contraria a la Constitución en todos los ámbitos en que aquella fue de hecho modificada por el Estatuto catalán, según lo constató el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, de 28 de junio.

En suma, la supuesta asimetría del sistema federal español, por tantos afirmada, no ha procedido nunca, a mi juicio, de los llamados *hechos diferenciales*²⁵ que, con la excepción de la asimetría que evidentemente suponen los sistemas de financiación especiales existentes en España (el concierto vasco, el convenio navarro y, en muchísima menor medida, el régimen económico y fiscal de las Islas canarias, nacido de la posición insular y ultraperiférica del archipiélago), no han tenido otra traducción que la competencial y, por tanto, más consecuencia que la deshomogeneidad. Por referirme sólo a los presuntos hechos diferenciales mencionados con más frecuencia, esa, y no otra, ha sido la auténtica dimensión de la existencia de lenguas regionales, que pueden ser cooficiales en sus respectivos territorios (art. 3º) y sobre las que aquellos tiene lógicamente competencias legislativas, ejecutivas y administrativas; de la existencia de derechos civiles forales o especiales en determinadas Comunidades, existencia que los habilita para legislar en materia (art. 149.1.8ª), y, no digamos ya, de las policías autonómicas, que cualquier Comunidad puede constituir con tal de que, en uso de una libertad normativa en todos los casos compartida con las Cortes Generales, se atribuya esa competencia en su Estatuto (art 149.1.29ª).

A la postre, y aún admitida la realidad de todos esos supuestos hechos diferenciales, la verdad es que los mismos no son fuente de asimetría sino de simple deshomogeneidad competencial, lo que puede com-

(25) Profundizo en la tesis que se enuncia someramente en el texto en mi libro *Nacionalidades históricas y regiones sin historia*, cit., capítulo 5, pp. 97-118.

probarse fácilmente, por ejemplo, comparando la regulación española sobre el reconocimiento constitucional de lenguas regionales y la que, según hemos visto previamente, se contiene en la Constitución de la Federación Rusa. De esta última hemos afirmado que es asimétrica porque trata de forma diferente realidades similares, de modo que el reconocimiento cooficial o no de una lengua no depende de circunstancias materiales relacionadas con aquella (su número de hablantes, el porcentaje de estos en el territorio de que se trata o su trascendencia cultural) sino del hecho de que la lengua lo sea de una República y no de cualquiera de los otros sujetos federados que existen en el país, pues sólo en el primer supuesto el tratamiento constitucional es el consistente en reconocer su cooficialidad con la lengua común de la Federación. La situación en España resulta completamente diferente, en la medida en que el reconocimiento de las lenguas regionales no es el fruto de más circunstancia que del hecho de que existen, de modo que donde existen son cooficiales al margen de cualquier otra consideración: por ejemplo, su número de hablantes. La asimetría no nace, en suma, de la existencia de una lengua regional –lo que, constituye, sencillamente, un elemento de *diversidad* presente en muchísimos Estados, sean o no de tipo federal– sino del hecho de que su reconocimiento como cooficial se realice de una forma que diferencia a sujetos territoriales iguales que están en las mismas condiciones, de modo que, al diferenciarlos, los discrimina. A todas luces, tal cosa no acontece en España, país donde la diversidad lingüística está en el origen de una simple y evidente deshomogeneidad competencial: la que consiste en que las Comunidades que tienen lenguas regionales pueden ejercer sobre las mismas las competencias destinadas a garantizar la cooficialidad que, respecto a ellas, proclama la Constitución de 1978²⁶. En realidad, los verdaderos hechos diferenciales español, belga

(26) Cosa bien distinta es si, en efecto, la legislación autonómica, ha garantizado en España tal cooficialidad, lo que, desde nuestro punto de vista, no ha ocurrido, al haberse producido un proceso por virtud del cual las lenguas regionales han pasado a ser, sobre la base de su definición como *propias*, las auténticas y prácticamente únicas lenguas oficiales en territorios bilingües, todo ello, claro está, en clara violación de la Constitución. Me he ocupado de la cuestión en *Las lenguas y la Constitución. ¿Qué fue de la cooficialidad lingüística?*, en *Claves de Razón Práctica*, 188, 2008, pp. 20-28.

a partir de los años noventa y canadiense en el concreto caso de Quebec no son otros que los hechos *políticos* que se derivan de la existencia de importantes fuerzas nacionalistas que han encontrado en la constante exigencia de un trato asimétrico para sus respectivos territorios – exigencia paralela en ocasiones, debe subrayarse, al sostenimiento de reivindicaciones autodeterministas –, una de sus principales razones de existencia ²⁷.

(27) He analizado la relación entre federalismo y nacionalismo en los casos español, belga y canadiense en el epílogo de mi libro *Los rostros del federalismo*, cit. (*Federalismo y nacionalismos: de la construcción a la destrucción del Estado*), pp. 322-353.