

La teoria política diu que federalista és qui desitja reorganitzar el poder polític d'un estat mitjançant un acord normatiu, de caràcter plural i en peu d'igualtat formal, entre dues o més unitats territorials. Un pacte en què el govern compartit i els governs integrants de la federació regulen els drets individuals i col·lectius, les institucions, la distribució de poder i les regles del joc per a la presa de decisions col·lectives. Rubricat l'acord, les parts mantenen la seva identitat al temps que creen una entitat general dotada també de la seva pròpia identitat, que crearà valors, funcions i objectius col·lectius.

De models de pacte, n'hi ha molts. De fet, 25 dels 193 estats del món, que apleguen el 40% de la població total, tenen una organització política federal, amb sistemes purs o híbrids segons el grau de descentralització econòmica, el caràcter uninacional o plurinacional de les societats federades, la forma de govern, parlamentària o presidencialista, els sistemes electorals i de partits, el caràcter simètric o asimètric de la federació, l'existència de pluralisme cultural (ètnic, lingüístic, religiós), el grau de descentralització, el tipus de relacions intergovernamentals i les relacions econòmiques i fiscals entre territoris.

A la pràctica, però, el federalisme del PSC, el PSPV i el PSOE és prou confús. El catedràtic de ciència política de la UPF Ferran Requejo remarca que "el federalisme que proposen mai no l'han explicat ni en termes rigorosos ni en termes esquemàtics. Els papers que han redactat tant el PSC com el PSOE són molt fluixos conceptualment i no concreten gairebé res institucionalment o a nivell competencial, i encara menys respecte al pla internacional. Ells han parlat en alguna ocasió de federalisme asimètric, però el cert és que no se sap quin model defensen". En aquest sentit, Requejo adverteix que, "segons com sigui el model federal de referència, la situació encara seria pitjor que amb l'estat de les autonomies".

En *Pluralisme i autogovern al món* (Eumo, 2005) Ferran Requejo estableix diversos tipus d'acords federals. Tot i que no existeixi una llista universal de característiques institucionals i funcionals que es repeteixin en tots

El mot 'federal' deriva del llatí 'foedus', que significa 'pacte'. Sobre el paper, aquesta fórmula d'organització territorial combina els avantatges de la unitat i de la diversitat, és a dir, el govern compartit i l'autogovern. Una concepció policèntrica del poder que pren formes distintes segons la diversitat nacional dels territoris associats. Vora el 40% de la població mundial viu sota sistemes federals purs o híbrids. Alemanya, els EUA, Sud-àfrica, Etiòpia o Mèxic en són exemples reeixits.

Les regles del pacte



els tipus de federació, es compleixen alguns requisits comuns, com ara “un doble nivell de govern, en què cada nivell disposa de poders legislatius, executius, judicials i fiscals, i l’existència d’un procés de participació de les parts federades en el nivell federal, per exemple a través d’una segona cambra territorial”. També existeix un tribunal suprem o constitucional que “actua d’àrbitre en els conflictes”, i en aquest sentit, la reforma de la Constitució requereix el consentiment tant de les institucions de la federació com d’una majoria de les entitats federades. Finalment, en una federació també han d’existir “competències compartides entre tots els nivells”, conclou Ferran Requejo.

Federalisme simètric. En aquest sistema, les relacions entre les unitats federades i la federació són similars en tots els casos, amb independència

de les característiques socials, demogràfiques o culturals de les unitats. Els Estats Units i Austràlia han aplicat amb èxit el model, perquè no hi ha conflictes nacionals o lingüístics. En el cas espanyol, UPyD defensa aquest federalisme, justament “com a antídoto al nacionalisme segregador”.

Federalisme asimètric. És la proposta que havia fet Pasqual Maragall des del PSC, i la que més s’hauria d’aproximar al model dels socialistes. Les relacions entre les unitats federades i el poder central no són homogènies, i és la Constitució el text legal que estableix les diferents relacions per a algunes d’aquestes unitats –en el cas espanyol serien els governs autonòmics–, en matèria de competències, entramat institucional, política fiscal, etc. Amb aquestes distincions competencials es preservarien les particularitats culturals, geogràfiques, històriques, lingüístiques, etc. Bèlgica és el cas més recent de federació asimètrica, creada l’any 1993. Ara bé, com adverteix Ferran Requejo en el seu assaig, “un alt grau d’asimetria no comporta necessàriament un elevat grau d’autogovern, com és el cas de Malàisia, de la mateixa manera que un alt grau de simetria és compatible amb entitats amb una gran capacitat de decisió i autogovern, com passa als EUA”.

Al marge del grau de simetria o asimetria d’un estat federal cal valorar si aquest és uninacional o plurinacional.

Federalisme cooperatiu. La referència és Alemanya. Algunes matèries són atribuïdes exclusivament a un nivell de govern –per exemple, defensa, al govern federal–, però la majoria de competències són compartides i el govern central estableix un marc legislatiu que les unitats constituents poden complementar amb legislació pròpia. El govern central té un petit cos de funcionaris a les regions, en gran part limitat a les seves àrees de competència exclusiva. Aquest model també s’anomena federalisme executiu, perquè els principals poders de les unitats constituents són executius. La complexitat d’aquest model rau en la delimitació del detall de l’acció política central a fi de deixar espai

per a les lleis i decisions dels governs federats.

El model alemany té com a punt fort un federalisme fiscal que garanteix que la solidaritat d’alguns territoris amb d’altres no suposa un greuge per al seu creixement econòmic. Així, a més de la distribució d’impostos, els diversos nivells de govern es distribueixen, amb criteris territorials, l’IRPF i l’impost de societats, és a dir, que a cada regió li pertoca el rendiment d’aquell impost en el seu territori. Després de la distribució d’impostos, es realitza una redistribució de recursos a partir d’un fons de suma zero. Per exemple, els *länder* amb una capacitat fiscal superior aporten a aquest fons els recursos necessaris per a dotar els *länder* que tenen una capacitat fiscal inferior a la mitjana, amb els límits pertinents perquè els *länder* contribuents no perdin la seva capacitat fiscal superior a la mitjana.

Federacions i estats associats.

El *lehendakari* Ibarretxe va proposar un estat lliure associat a Espanya. L’acord s’estableix entre una unitat major i una o diverses unitats molt més petites, generalment illes. Aquestes retenen un grau molt elevat d’autogovern –tret de defensa, passaport i alguns impostos– alhora que exerceixen un paper mínim en les decisions de l’estat gran. Aquest acord, però, no es pot trencar unilateralment. Les illes Fer-Oer i Dinamarca en són un exemple.

Confederació. Es tracta d’acords entre diferents estats amb la finalitat de desenvolupar objectius específics, bàsicament defensa, política exterior i economia. El govern sorgit d’aquests acords depèn dels estats de la confederació. En aquest cas, l’acord es pot desfer de forma unilateral. A diferència de les federacions, les institucions confederals són de caràcter intergovernamental, i no són responsables davant els ciutadans de forma directa, sinó a través de les institucions dels seus respectius estats. Tampoc no hi ha una constitució comuna dels estats confederats, ja que l’acord entre les parts no suposa la creació d’una nova entitat estatal.

Gemma Aguilera



El Parlament alemany, el Bundestag. La república alemanya està integrada per setze *länder*, en una organització federal considerada sota la clàusula eterna de la Constitució, segons la qual aquesta organització federal no pot ser abolida.