

PaperClip

Institut d'Estudis de l'Autogovern

17

Els valors i principis del federalisme

Jean-François Gaudreault-DesBiens



Text elaborat per Jean-François Gaudreault-DesBiens, professor de Dret de la Universitat de Montreal.

La publicació d'aquest *PaperClip* no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'IEA.

© 2026 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern.
Palau Centelles - Bda. de Sant Miquel, 8
08002 Barcelona

web: <https://iea.gencat.cat>

Disseny: Carlos Cubeiro

ISSN 2938-0693

DL B-2931-2022

Producció: Entitat Autònoma
del Diari Oficial i de Publicacions



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Sumari	Introducció	5
	La promoció contingent dels valors extrínsecs per part del federalisme	6
	El federalisme té valors intrínsecs?	13
	Per saber-ne més	20

Títols anteriors del PaperClip

1. **Les inversions de l'Estat a Catalunya. Quins són els millors mecanismes per garantir-les?**
Gerard Martí i Alonso
2. **Governança i feminisme: la incorporació de la corresponsabilitat social**
Cristina Sánchez Miret
3. **Els efectes del sistema electoral a Catalunya en perspectiva comparada**
Macià Serra i Serra
4. **Gestió de la COVID-19 i preferències de (des)centralització a Catalunya**
Berta Barbet Porta
5. **El comú com a institucionalitat transformadora**
Marco Aparicio Wilhelmi
6. **Xile: de la Constitució de Pinochet a la recerca d'una nova identitat constitucional (1973-2023)**
Rubén Martínez Dalmau
7. **La informació pública: el pressupòsit del dret a saber**
Àgata Solernou Viñolas
8. **Urbanisme i habitatges d'ús turístic: un equilibri impossible?**
Irene Araguàs Galcerà
9. **Les competències de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat: reptes actuals**
Jaume Bosch i Mestres
10. **La proposta d'una renda bàsica universal**
Sergi Raventós Panyella
11. **La indefinició del model local territorial a Catalunya: reflexions i propostes de millora**
Xavier Forcadell i Esteller
12. **40 anys de polítiques d'igualtat de gènere a Catalunya**
Albert Orta Mascaró
13. **Règim competencial de la Generalitat de Catalunya en immigració i autoritzacions de treball**
Ferran Camas Roda
14. **El Quebec i les relacions intergovernamentals**
Guy Laforest
15. **Tribunal Constitucional i poder central: una anàlisi empírica**
Joan-Josep Vallbé, Daniel Cetrà, Marc Sanjaume-Calvet
16. **La federació canadenca el 2025: acords institucionals, problemes clau i reptes**
François Vaillancourt

Introducció

De vegades, el federalisme és difícil de «vendre», fins i tot a la gent que viu en sistemes federals. De fet, aquest sistema de govern de vegades es percep com un sistema normatiu i administratiu innecessàriament complex, on els ciutadans es perden en el laberint dels múltiples nivells de govern. Les manifestacions particulars del federalisme, a través de la creació de federacions que adopten diferents configuracions segons el seu context d'aparició, són criticades per fomentar una tecnificació de les relacions entre el govern (o els governs) i la ciutadania, que, segons s'afirma, té poc interès en l'organització multiescalar que comporta el federalisme, amb la complexitat administrativa que a la pràctica crea sobre el terreny. Aquesta visió pot arribar a amplificar-se, fins al punt de predominar, en federacions multinacionals *de facto*, on el grup majoritari, que tendeix a confondre els seus propis interessos amb els del govern central, de vegades arriba a considerar el federalisme com una molèstia objectiva. Aquest tipus de dinàmica també es pot consolidar, amb els matisos adequats, en estats que, tot i no ser federacions *stricto sensu*, adopten un sistema polític que s'hi aproxima, com ara Espanya, Itàlia o el Regne Unit.

Aquestes percepcions negatives sobre el federalisme sempre sorgiran, ja que són inherents a la complexitat d'aquesta mena de sistema polític. Potser, però, s'agreugen per la tendència —probablement inevitable— dels juristes a tractar les qüestions relacionades amb la implantació del federalisme des d'una perspectiva principalment tècnica.

Tanmateix, el federalisme no es pot reduir a la seva dimensió tècnica, ni tan sols des d'una perspectiva jurídica. Es pot defensar fent referència als valors que la fonamenten i que pretén promoure. Aquests valors són, principalment, polítics, però en certs aspectes, alguns es poden transformar en principis jurídics. En qualsevol cas, es poden esgrimir per reforçar arguments a favor del federalisme tant en l'àmbit polític com en el jurídic.

Es poden esgrimir, en particular, per contrarestar arguments a favor de la centralització basats, per exemple, en la necessitat de posar béns públics a disposició de la població, de limitar les externalitats negatives (és a dir, exportar les càrregues o costos d'una decisió que s'hagi pres de manera local), de revertir les curses a la baixa, de permetre un tractament uniforme a tota la federació o de protegir els drets fonamentals, que es consideren impermeables a les variacions regionals.

En aquest text, vull destacar valors que es poden descriure com a extrínsecs (I) i intrínsecs (II) al federalisme. Els primers són essencialment justificacions per mostrar el *valor del federalisme* (Inman 2008), mentre que els segons es poden descriure com a possiblement *inherents al federalisme*, ja que, a diferència dels altres, no fan referència a objectius externs al federalisme.



De vegades, el federalisme és difícil de «vendre», fins i tot a la gent que viu en sistemes federals. De fet, aquest sistema de govern de vegades es percep com un sistema normatiu i administratiu innecessàriament complex

La promoció contingent dels valors extrínsecs per part del federalisme

Una part important de la bibliografia, especialment procedent de l'economia i la ciència política, fa èmfasi en els possibles beneficis que es poden obtenir del federalisme. Més concretament, estem parlant de com el federalisme pot aportar un valor afegit a un sistema polític, alhora que promou alguns valors particulars amb els quals no està indissolublement relacionat. No obstant això, sense altres variables rellevants, aquests possibles beneficis poden convertir-se en problemes.

Democràcia

Sovint es diu que el federalisme fomenta la participació pública en la democràcia. De fet, la multiplicació dels llocs i les oportunitats per expressar les preferències de cadascú, mitjançant la implantació de la governança multinivell, es pot considerar com un trampolí per enfortir la democràcia. També s'argumenta que, com que estan més a prop de la ciutadania, els governs de les unitats federades els proporcionen més oportunitats d'implicar-se en el procés funcional de l'autogovern, una justificació que, en certa manera, s'ajusta al principi de subsidiarietat. Segons aquest punt de vista, l'accés als funcionaris públics, especialment als electes, seria més fàcil i directe en l'àmbit d'unitats federades que en l'àmbit del govern central.

Tot i això, es diu, paradoxalment, que el federalisme socava la democràcia, en el sentit que és probable que frustri el govern de la majoria com a resultat de la divisió del sistema polític «nacional» en segments més petits l'existència dels quals està consagrada a la Constitució. En altres paraules, es considera que la multiplicació de *demos* federats pot socavar el *demos* federatiu més ampli i les seves possibilitats d'actuar. Aquesta línia d'argumentació se sent sovint a les federacions en les quals se celebren referèndums. Com s'hauria de definir una majoria? En referència a una pluralitat de vots pel que fa a tota la federació, independentment de les configuracions de majories en les entitats federades? Determinant l'indar mínim de vot en aquestes entitats perquè la majoria «global» es consideri vàlida? Es podrien imaginar encara més opcions. Per això, en societats federals complexes, s'han d'evitar en la mesura del que sigui possible els referèndums o plebiscits «nacionals», ja que només poden augmentar les divisions en permetre potencialment que la majoria nacional s'imposi sobre les minories locals constitucionalment constituïdes com a unitats federades. Així ho demostra la història del Canadà, almenys en els pocs casos en què s'han celebrat referèndums o plebiscits nacionals.

Així doncs, l'argument que el federalisme és susceptible de socavar la democràcia sembla vàlid en abstracte, però una federació no és cap forma de govern abstracta: és una forma de govern que, per diverses raons, ha estat dissenyat políticament i constituït legalment com a federativa, la qual cosa per definició implica un cert grau de fragmentació política. Des d'aquesta perspectiva, el federalisme no implica una forma de govern monolítica, sinó que en pressuposa



La multiplicació de *demos* federats pot socavar el *demos* federatiu més ampli i les seves possibilitats d'actuar

una de plural. De vegades, el fet de crear una federació *aprofundeix* la pluralitat d'una societat: pensem, per exemple, en el procés de federalització de Bèlgica.

Responsabilitat i transparència

Se suposa que el federalisme també augmenta la responsabilitat dels funcionaris públics. En aquest cas, la responsabilitat s'entén com un procés que va més enllà de la mera simple responsabilitat electoral. Com observa Friedman (1997, 883), s'hauria de definir en termes generals com una referència a una actitud de «capacitat de resposta per part de les persones que reben les peticions». La premissa de l'argument és que els funcionaris públics solen ser més accessibles i estar més disponibles en l'àmbit local que en els nivells superiors del govern, cosa que es deu, en gran part, al fet que els funcionaris locals solen haver de tractar amb una població més petita i, possiblement, més homogènia. Així, en segmentar l'exercici del poder dins de l'Estat i delegar-lo en comunitats polítiques més petites constituïdes en ordres jurídics relativament autònoms, es podria dir que el federalisme augmenta, possiblement, la responsabilitat pública.

A més, la presència d'almenys dos nivells de govern en qualsevol federació garanteix, per dir-ho de manera col·loquial, que els ous del país no es posin tots al mateix cistell. En altres paraules, la ciutadania pot aprofitar-se de la competència, desitjada o no, que pot sorgir com a resultat de l'existència consagrada a la Constitució, de com a mínim dos nivells de govern. Per exemple, si un nivell de govern experimenta problemes de, per exemple, corrupció, l'altre nivell pot mantenir-se al marge d'aquests problemes. Tanmateix, faig servir expressament la paraula «pot» aquí, ja que no hi ha cap garantia que els problemes es limitin a un sol nivell de govern. De fet, és probable que diverses variables a més del federalisme tinguin un paper en la prevalença d'un problema com la corrupció. Es pot pensar, per exemple, en les condicions socioeconòmiques del país o d'una regió, en el nivell de remuneració dels funcionaris públics o, a una escala més àmplia, en la cultura política i jurídica d'aquest país o regió. Altrament, també s'ha argumentat que, en multiplicar el nombre total de governs i delegar el poder en governs petits, locals i relativament sense control, el federalisme augmenta les possibilitats que la corrupció s'estengui. Però no hi ha proves contundents que aquest problema sigui més greu a les federacions que als Estats unitaris. També és dubtós que els governs locals siguin intrínsecament més propensos a la corrupció que els superiors. En definitiva, les variables esmentades, així com els mecanismes de verificació i rendició de comptes que l'estructura de l'administració pública preveu per prevenir la corrupció, són més susceptibles d'incidir en la seva presència que l'estructura federativa o unitària de l'Estat.

S'han plantejat altres arguments en contra de la idea que el federalisme millora la responsabilitat. El primer, sovint esgrimit pels crítics del federalisme, particularment en cercles secessionistes (per exemple al Quebec), és que la complexitat estructural dels règims federals crea efectes secundaris innecessaris, cosa que soscava la responsabilitat general de la presa de decisions polítiques. De fet, la presència mateixa d'almenys dos nivells de govern que comparteixen sobirania interna pot donar lloc, de vegades, a una duplicació innecessària de polítiques i normes si les responsabilitats constitucionals de cada nivell no es delimiten

prou clarament, si les pràctiques són tals que l'alineació de les jurisdiccions amb les capacitats reguladores (inclosos els mitjans financers) és deficient, o si no hi ha cap arbitratge imparcial que supervisi prou bé el seu comportament.

La meua intenció aquí no és dir que un cert grau de duplicació sigui intrínsecament contraproduent. Al contrari, els economistes han demostrat que algunes duplicacions resultants de la presència de dos nivells de govern poden beneficiar la ciutadania, ja que obliguen els governs a participar en una cursa competitiva el resultat de la qual podria ser una millora de la quantitat i la qualitat dels serveis públics disponibles. Des d'aquest punt de vista, la presència d'almenys dos nivells de govern obliga la ciutadania a comparar els paquets de polítiques que ofereix cada nivell i a triar el que s'adapti més bé a les seves preferències i expectatives, la qual cosa suposadament provoca una cursa cap al cim. Tanmateix, en alguns entorns polítics i socioeconòmics, la competència intergovernamental pot conduir a la tendència contrària, és a dir, a una «cursa cap a l'abisme» (Romano 1993). En aquest sentit, la dinàmica de la globalització econòmica, amb la seva afirmació de la preeminència dels valors de mercat, pot proporcionar aquests entorns —d'aquí la necessitat de no perdre de vista les conseqüències de les «normes supraconstitucionals», com ara les normes comercials internacionals vinculants—, sobre l'evolució de les polítiques públiques en els Estats federals com en altres tipus d'estats.

Dit això, el fet que la duplicació es percebi com a una situació que pot portar resultats positius o negatius no canvia el fet que també pot socavar la responsabilitat general dels processos de presa de decisions en crear confusió sobre la identitat del titular de la jurisdicció legal sobre un determinat objecte. En altres paraules, és probable que desdibuixi, a la ment de la ciutadania, les línies de responsabilitat. L'exemple dels governs federals que gasten lliurement en àrees de jurisdicció federada ve immediatament al cap. Però, aquest tipus de problema és inherent al federalisme, en aquest cas l'argument que aquest tipus de règim millora la responsabilitat dels funcionaris públics es redueix al no-res, o es pot atribuir a altres causes? Segons la meua opinió, la segona opció és la correcta. El federalisme, per tant, tendeix a ser una variable neutral més que no pas una de determinant.

Diversitat

Una tercera justificació del federalisme és que aquest tipus de règim és possiblement el més adequat per reconèixer, valorar i fins i tot millorar la diversitat social i cultural. Aquesta justificació és força potent per al federalisme, tot i que cal reconèixer que la diversitat es pot abordar jurídicament a través d'altres tipus d'estructures politicoconstitucionals, com ara la descentralització d'un Estat unitari i, òbviament, formes més fortes de descentralització com a Espanya (l'Estat de les autonomies), Itàlia (l'Estat regional) o el Regne Unit (devolució). Tot i això, el federalisme implica mínimament la institucionalització d'un cert nivell de diversitat. En aquest sentit, la diversitat no és un valor contingent implícit en el federalisme, sinó la condició prèvia i el resultat necessari del federalisme.

És cert que, de vegades, una simple descentralització administrativa pot proporcionar un marc suficient i completament adequat per organitzar i gestionar



La diversitat no és un valor contingent implícit en el federalisme, sinó la condició prèvia i el resultat necessari del federalisme

la diversitat interna d'un Estat. La qüestió és que el federalisme no és un fi en si mateix, sinó una resposta política al *fet* de la diversitat interna, que els constituents que recorren al federalisme intenten reconèixer millor. Per tant, és més o menys adequat segons les circumstàncies. La naturalesa d'aquesta diversitat interna i, sobretot, el seu significat polític influiran evidentment en la configuració estructural d'un Estat concret. Per adoptar una distinció proposada per Andrée Lajoie (2002), la presència de *minories polítiques*, és a dir, minories el principal lloc d'identificació de les quals és una entitat subestatal en lloc de la política global, federal o no, i per a les quals la pertinença a aquesta última està condicionada al respecte per part d'aquesta comunitat política d'aquesta identificació primària, corre el risc de marcar una diferència significativa en la configuració final d'aquest Estat, a diferència de la presència de minories socials, és a dir, minories que estan en una posició legítima per reivindicar la igualtat, però la forma de pertinença de les quals a la comunitat política representada per l'Estat no està condicionada al reconeixement d'alguna forma d'autonomia política institucionalitzada.

Des del punt de vista de la interacció entre el federalisme i els drets fonamentals, una estructura federativa tendeix a proporcionar a les minories federades garanties de participació en l'àmbit federal, així com control sobre les institucions locals considerades responsables de promoure els seus interessos col·lectius. Es tracta, doncs, d'una estratègia de gestió col·lectiva de drets.

Un conjunt de circumstàncies en què una estructura federativa pot resultar notablement apropiada és quan un Estat és multinacional o quan la federació se superposa amb una «societat federal» (Livingston 1952, 81), és a dir, una societat on coexisteixen comunitats polítiques que se superposen a diversos grups etnoculturals territorialitzats, sovint minoritaris (com al Canadà, Bèlgica, Suïssa o Espanya). Tot i això, fins i tot entre les federacions multinacionals, abunden les diferències.

Agafem el model canadenc. El Canadà sí que reconeix i fomenta la diversitat, però, en la seva divisió formal de poders, totes les províncies tenen els mateixos poders, tot i que el Canadà es va constituir com a federació el 1867 en gran manera per satisfer els desitjos del Canadà Oriental (ara el Quebec). El Canadà gestiona la diversitat principalment mitjançant disposicions constitucionals que busquen facilitar la tasca dels portadors *individuals* de diversitat que volen «viure» concretament la seva diversitat de manera significativa. Aquest és el cas de les disposicions relatives al bilingüisme, una política que eleva l'anglès i el francès al nivell de les llengües oficials del Canadà. En la seva forma constitucional, el bilingüisme oficial imposa a alguns actors governamentals —en aquest cas, el Govern federal, la província de Nova Brunsvic i, fins a cert punt, les províncies

del Quebec i Manitoba— obligacions relatives a la prestació de serveis en totes dues llengües oficials. Per exemple, la Constitució estableix que les lleis federals s'han de promulgar en les dues llengües oficials i que el mateix govern federal és bilingüe. Això significa que una persona que pertanyi a una minoria lingüística oficial pot, per principi, tenir accés als serveis federals en la seva llengua a tot el Canadà. La Constitució també preveu l'accés als serveis educatius en la seva llengua materna per a totes les minories lingüístiques oficials, amb subjecció a un cert nombre de condicions. Òbviament, la idea subjacent en aquesta política és permetre que les minories de llengua oficial es perpetuïn, cosa que no sempre és fàcil, sobretot per a les de parla francesa, atorgant drets a les persones que pertanyen a aquestes minories.

És un model de bilingüisme personal, en contraposició, per exemple, al model territorial vigent a Bèlgica, una federació que sí que ha optat per una forma de bilingüisme radicalment diferent. Com a resultat de la territorialització de la llengua a Bèlgica, les minories franceses a Flandes i les minories neerlandeses a Valònia no tenen accés, o amb prou feines tenen accés, a serveis en la seva llengua. La comparació entre el Canadà i Bèlgica és interessant perquè reflecteix l'aplicació de dues lògiques diferents a l'hora d'acollir la diversitat mitjançant un acord federal. El model canadenc busca desactivar els problemes vinculats a identitats lingüístiques que, d'altra banda, serien «rígides» i que, en la seva major part, estan territorialitzades sociològicament mitjançant la seva desterritorialització legal. En canvi, l'enfocament belga d'alguna manera fa balanç, en l'àmbit constitucional, de la divisió lingüística tan radical que existeix a Bèlgica. Tots dos tenen avantatges i desavantatges. El plantejament canadenc es pot criticar perquè no reconeix legalment el fet sociològic de la nacionalitat quebequesa, que se centra en la presència d'una cultura predominantment francesa, mentre que el model belga es pot criticar perquè invalida les identitats lingüístiques l'expressió política de les quals amenaça constantment la unitat de la federació.

Dit això, la justificació que fomenta la diversitat prové o bé d'una creença en el valor intrínsec de la diversitat i en la necessitat de treure'n conseqüències constitucionals, o bé del simple reconeixement que la presència mateixa de comunitats polítiques diverses en un mateix territori es gestiona millor mitjançant la creació d'un sistema federal. És una justificació molt important, ja que pot donar lloc al reconeixement de drets específics per a grups particulars, així com d'acords institucionals. Al Canadà, ha tingut un paper central al llarg de la història. La qüestió, aquí, és que el federalisme és una manera de garantir l'existència i la persistència del que Lijhpart (1969, 207) anomena una «democràcia consociacional», que pot sorgir quan les elits pertanyents a diferents subcultures



El model canadenc busca desactivar els problemes vinculats a identitats lingüístiques que, d'altra banda, serien «rígides» i que, en la seva major part, estan territorialitzades sociològicament mitjançant la seva desterritorialització legal

polítiques en una societat fragmentada, en la qual hi ha pocs o cap «patrons superposats» reals de pertinença, treballen intencionadament juntes per estabilitzar aquest país. Aquesta dinàmica s'ha caracteritzat com a «acomodació de les elits» (Presthus 1973). Per tant, les democràcies consociacionals es defineixen com a «democràcies fragmentades però estables», que s'allunyen del model d'inestabilitat associat a les societats profundament fragmentades. Els compromisos a què s'ha arribat poden apartar-se de la regla de la majoria habitual per al que es considera un bé comú superior, que, a la pràctica, pot ser federatiu.

Autogovern

La justificació del federalisme en la millora de la diversitat està vinculada a una altra, és a dir, la de l'autogovern. De fet, el federalisme atorga als governs locals poders reguladors autònoms perquè tinguin en compte les circumstàncies particulars de cada unitat federada. Des d'aquesta perspectiva, la idea d'un federalisme perfectament simètric és una mena d'oxímoron.

D'una altra banda, el federalisme rebutja el que Freud (1985, 251) va anomenar el «narcisisme de les petites diferències», és a dir, la propensió a amplificar artificialment les diferències en un procés de diferenciació identitària. Aquesta mena de comportament sovint fa servir la diversitat per defensar polítiques que imposen a altres actors federatius càrregues o costos indeguts, o per adoptar un plantejament excessivament competitiu en la gestió de les relacions intergovernamentals. Les anàlisis econòmiques del federalisme qualifiquen l'exportació extrajurisdiccional de costos i càrregues com a «externalitats negatives», i sovint caracteritzen els efectes de la competència indeguda entre entitats federades com a factors que condueixen a un fenomen de «cursa a la baixa» (Romano 1993). Aquest fet crida l'atenció sobre la doble naturalesa competitiva i cooperativa del federalisme. De fet, la presència mateixa de múltiples governs que són significativament autònoms fa que la competència sigui inevitable, però, un cop més, la competència legítima no hauria de portar a la depredació ni al menyspreu pels interessos dels altres. Això posa de manifest encara més el fet que la cooperació intergovernamental no és fàcil si no s'extreuen les conseqüències concretes derivades del pluralisme, que es reflecteix en l'adopció de polítiques diferents i de vegades contradictòries. Per exemple, al Canadà, on les esmenes constitucionals multilaterals són extremament difícils de concretar, el federalisme ara evoluciona en gran manera a través d'«acords administratius» que presuposen inevitablement la cooperació entre els governs.

Innovació

Una altra raó que s'esgrimeix en suport del federalisme és que aquest tipus de règim tendeix a animar les unitats federades a posar en marxa polítiques públiques innovadores en àrees que pertanyen a la seva competència constitucional. Si tenen èxit, aquestes polítiques es poden estendre a altres unitats federades o ser «federalitzades» mitjançant l'acció del govern federal. Segons aquest punt de vista, el reconeixement constitucional de diverses comunitats polítiques autogovernades en un règim federal, l'autonomia de què gaudeixen i la diversitat de polítiques que poden elaborar en funció de les seves circumstàncies socioeconò-

miques particulars o de la ideologia dominant en un moment determinat poden transformar aquestes unitats federades en laboratoris d'innovació.

Això pressuposa que aquestes unitats disposen de l'«espai» necessari per fer-ho, és a dir, que compten amb una autonomia legal i financera significativa, sense la qual és difícil, o gairebé impossible, sortir dels camins habituals i innovar. Això també pressuposa que els governs locals no són excessivament reticents al risc. Al Canadà, la proposta que les unitats federades puguin actuar com a laboratoris d'innovació s'ha demostrat moltes vegades i per a programes molt importants. Per exemple, el sistema nacional de salut, que permet a tota la ciutadania del Canadà, sigui on sigui, tenir accés a serveis mèdics gratuïts i públics, va començar com un programa provincial a la província de Saskatchewan. A més a més, un programa d'escoles bressol de baix cost i àmpliament accessible, que va posar en marxa la província del Quebec a finals de la dècada del 1990, recentment s'ha «federalitzat» mitjançant un programa llançat pel govern central.

Millora de les llibertats individuals

L'última raó que se sol exposar habitualment en suport del federalisme, que troba el seu origen en la concepció nord-americana del federalisme tal com s'expressava inicialment al *Federalista* (*Federalist Papers*), és que el federalisme és susceptible d'augmentar la llibertat individual de la ciutadania mitjançant la difusió del poder. La idea subjacent a aquest raonament és que el federalisme d'alguna manera installa un sistema de controls i contrapesos. Així, si un nivell de govern abusa dels seus poders, la ciutadania pot buscar protecció, o si més no alguna forma de contrapès, en l'altre nivell de govern. En aquest sentit, la mateixa presència d'una divisió de poders consagrada a la Constitució pot permetre el triomf d'aquesta mena de lògica. Per exemple, al Canadà, abans de l'adopció de la *Carta canadenca de drets i llibertats* (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*), els tribunals ocasionalment feien servir la divisió federal de poders per negar jurisdicció als governs que havien promulgat una legislació discriminatòria o abusiva.

Tot i això, aquest raonament és contingent, en el sentit que no és ni impossible ni necessari. De fet, pressuposa una vegada més que cada nivell de govern és significativament autònom i, per tant, no està subordinat a l'altre, que tots dos nivells de govern respecten l'estat de dret i que el poder judicial és independent d'aquests governs.

De fet, la difusió del poder en diverses «federacions» no democràtiques no ha impedit mai els abusos. Per tant, és aconsellable consagrar els drets i les lli-



El reconeixement constitucional de diverses comunitats polítiques autogovernades en un règim federal, l'autonomia de què gaudeixen i la diversitat de polítiques que poden elaborar en funció de les seves circumstàncies socioeconòmiques particulars o de la ideologia dominant en un moment determinat poden transformar aquestes unitats federades en laboratoris d'innovació



El federalisme es pot veure com una simple eina política per arribar a objectius particulars

bertats fonamentals judicialment exigibles en una constitució federal com en la de qualsevol Estat democràtic. A més a més, i paradoxalment, la difusió del poder, que impedeix la dictadura, és un avantatge de la ineficiència. Però en difondre el poder, el federalisme consagra constitucionalment algunes ineficiències.

El federalisme té valors intrínsecs?

El federalisme es pot veure com una simple eina política per arribar a objectius particulars. De fet, una perspectiva clàssica, sovint adoptada pels politòlegs, és considerar el federalisme com una caixa d'eines al servei de valors o objectius polítics als quals el federalisme està subordinat. Segons aquest punt de vista, el federalisme, com qualsevol altre mecanisme institucional, és un instrument que al servei d'altres valors *més fonamentals*. En conseqüència, el seu èxit s'hauria d'avaluar en funció de com de bé o malament serveix realment a aquests valors en una federació determinada.

No obstant això, alguns juristes, concretament Olivier Beaud (2025) i jo mateix (Gaudreault-DesBiens 2004, 81; 2006, 671; 2016; 2017, 75), sostenim que el federalisme consagra un conjunt de valors bàsics que li són intrínsecs i que haurien d'inspirar la seva implantació concreta a les federacions.

Per la meua banda, i basant-me en gran manera en els meus escrits anteriors sobre el tema, he fet èmfasi en la necessitat que els jutges, com a guardians de les constitucions federals, tinguin l'obligació de proporcionar *de manera imparcial raons sòlides i constitucionalment recognoscibles* que donin suport a les seves eleccions normatives pel que fa a la interpretació que donen a qualsevol divisió federativa de poders. Per això és fonamental que els valors suposadament intrínsecs del federalisme es puguin explicar i formular com a principis des d'un punt de vista jurídic. L'interès de recórrer a principis radica en el fet que podrien ajudar a circumscriure un interval de discurs federalista acceptable amb la finalitat de donar sentit a les disposicions, sovint en gran part indeterminades, que regeixen les divisions formals de poders, i amb la finalitat de prendre decisions entre interpretacions concurrents que totes afirmen que «encaixen» amb el federalisme tal com s'entén en una jurisdicció concreta. De fet, identificar un petit nucli de principis inherents al federalisme i intentar especificar què impliquen mínimament en un context judicial pot ajudar a emmarcar el raonament dels jutges d'una manera que sigui més que menys propícia a la preservació d'una dinàmica genuïnament federativa, tant des d'una perspectiva jurídica com política. Els principis són, per descomptat, per definició de textura oberta, la qual cosa significa que la seva individualització en casos particulars està influïda inevitablement per les consideracions estructurals, la història i el clima polític de cada federació. Malgrat això, poden continuar forjant un marc que informi, i fins i tot

limiti, la discrecionalitat dels jutges a l'hora de gestionar les tensions inherents a la vida d'una federació.

De fet, principalment els concebo com a font d'informació dels jutges sobre la càrrega de la justificació que han d'assumir en decidir un cas relacionat amb el federalisme, i com un mitjà per obligar-los a perfeccionar el seu sistema de raonaments. Per exemple, en analitzar les peculiaritats d'una experiència federal determinada, un jutge podria concloure que el principi X no és fonamental per al federalisme tal com s'entén a la seva federació; pensem, per exemple, en el principi de solidaritat federal als EUA. Tanmateix, estaria obligat a aportar unes raons de pes que expliquessin per què la seva tradició interpretativa rebutja empíricament aquest principi i per què s'hauria de rebutjar més enllà del simple pes que exerceix aquesta tradició en la interpretació jurídica del federalisme del país. Aquest jutge també podria basar-se en el pes particular d'un principi en el cas que s'ha de decidir, en comparació amb altres principis, per afavorir una interpretació específica del text constitucional per sobre d'una altra.

Tot i que les institucions no solen ser una fi en elles mateixes, crec que poden arribar a ser-ho en certes circumstàncies, i que les federacions tendeixen a presentar certes característiques que poden justificar que se les tracti com a tals, almenys fins a cert punt, i tenir en compte els valors (susceptibles de transformar-se en principis) que inspiren la seva creació i que la seva mateixa estructura pretén protegir o preservar. Dit això, el matís «fins a cert punt» és important aquí, ja que no totes les federacions (o equivalents funcionals) són igualment aptes per ser elevades com a finalitats en elles mateixes. En aquest sentit, es pot fer una distinció útil entre les federacions que se superposen amb les «societats federals» de veritat (vegeu, més amunt, Livingston 1952) i les federacions que poden ser socialment i regionalment diverses, però no fins al punt de constituir societats federals en elles mateixes; es podria pensar en els EUA, per exemple, però les evolucions sempre són possibles. En el primer cas, una estructura federal pot convertir-se més fàcilment en una finalitat en ella mateixa, ja que és probable que es concebi i es valori com una eina de mediació entre les dues principals fidelitats de la doble identitat política de la ciutadania i com a garant de la perpetuació de la doble naturalesa d'aquesta identitat política.

L'elevació del caràcter federal d'un sistema polític com a fi en ell mateix és, doncs, més probable en societats que ja són «federals». El Canadà n'és un bon exemple, sobretot a la província del Quebec, on, per a la majoria de la gent, la naturalesa federal del Canadà no es pot qüestionar. De fet, els quebequesos tendeixen a veure el Canadà des del punt de vista dels seus interessos comunitaris com un grup minoritari territorialitzat i, per tant, a ser més tolerants amb les



Identificar un petit nucli de principis inherents al federalisme i intentar especificar què impliquen mínimament en un context judicial pot ajudar a emmarcar el raonament dels jutges d'una manera que sigui més que menys propícia a la preservació d'una dinàmica genuïnament federativa

ineficiències del federalisme, excepte quan esdevenen sobiranistes i comencen a instrumentalitzar aquestes inefficiències per tal de convèncer l'electorat que el Canadà està condemnat al fracàs o que és un llast més que no pas un avantatge. Des d'aquesta perspectiva, el federalisme genuí es converteix, per tant, una condició prèvia per a la unitat de la comunitat política federativa en sentit ampli.

Dit això, la idea d'atendre les disputes relacionades amb el federalisme des d'un punt de vista basat en principis no pretén congelar l'evolució d'una federació cap a una suposada «entesa original» d'aquesta federació i del seu destí. Més aviat pretén garantir que aquesta evolució es mantingui dins dels límits raonables d'una aliança o d'un pacte federatiu de debò (Beaud 2022, Tierney 2022), tenint en compte, però no de manera exclusiva, aquesta «entesa original» (en la mesura, és clar, que es pugui determinar, cosa que no sempre és el cas, ateses les múltiples i de vegades contradictòries raons que poden haver tingut un paper en el moment de la creació de la federació). Per aquest motiu, atribueix als tribunals de justícia d'una federació un paper fiduciari important pel que fa al federalisme. Tot i això, també postula que és millor deixar les transformacions *radicals* de l'estructura i la dinàmica d'una federació en mans dels actors polítics, però alhora busca garantir que el procés polític a la federació no es distorsioni de manera que les qüestions relatives al federalisme es passin per alt o quedin ocultes amb el pretext de promoure altres valors, com ara l'eficiència.

Pretén proporcionar, per tant, al poder judicial d'una federació, algunes eines conceptuals per supervisar aquest procés i, si cal, intervenir-hi per reformular els debats polítics de manera que es tractin *seriosament* els aspectes crucials relacionats amb el federalisme. L'objectiu d'aquesta supervisió és imposar tant als actors polítics com als judicials l'obligació de proporcionar no només una justificació específica de les seves accions, sinó també una *justificació federal vàlida*, que s'examini des del punt de vista dels requisits o principis fonamentals identificats a la teoria. Aquests requisits normatius i interpretatius podrien tenir un paper important en els casos en què es demana a un tribunal que interpreti una disposició constitucional ambigua, una que atorga un poder discrecional a un actor federal o fins i tot un silenci o una llacuna constitucional. El més important és que la revisió judicial prevista hauria de tenir lloc tant respecte a la validesa d'una legislació o acció en particular, induint el tribunal a triar la interpretació de les disposicions constitucionals aplicables que sigui més congruent amb els principis del federalisme, com, excepcionalment, respecte a la manera com es duu a terme una acció que, per la resta, seria vàlida. En altres paraules, aquesta teoria jurídica del federalisme basada en principis parla dels *deontos* del federalisme.

En diverses obres he defensat que els valors que han de tenir en compte els actors judicials es poden trobar a través d'una reflexió sobre els requisits bàsics i inherents d'una aliança federal. Un cop juridificats, aquests valors es poden caracteritzar com a principis substantius genèrics, que es poden trobar a totes les federacions, tot i que en graus diferents, i que són d'aplicació general. Com que aquests principis busquen parlar del *deontos* i el *telos* del federalisme, es poden etiquetar com a «deòntics-axiomàtics». Altres principis, que troben expressió en

moltes federacions, però no en totes, poden ser anomenar-se «complementaris». Això significa que, en la mesura que aquests principis fan referència a idees o pràctiques que es poden argumentar que són valorades en un context federatiu, poden «complementar» el sistema de raons sense tenir-hi un paper sistemàtic. A la pràctica, els principis complementaris *podrien* ser aplicables sempre que no hi hagi una disposició expressa en contra. Un últim conjunt de principis consisteix en «principis agonístics», la missió dels quals és proporcionar eines per garantir tant un cert nivell de seguretat sistèmica en els processos de resolució de conflictes, mitjançant principis o normes de resolució controvèrsies, com la presència d'institucions de confiança responsables de la resolució ordenada de les controvèrsies relacionades amb el federalisme.

Comencem pels principis substantius.

Al meu entendre, una aliança federal implica, en primer lloc, un nivell mínim de confiança entre les parts, cosa que pressuposa que actuen amb *lleialtat* els uns envers els altres i envers el principi federal en ell mateix (els imposa com a mínim el deure d'autocontrol a l'hora de prendre mesures que poden afectar la federació en general). Aquest és el tipus de comportament que un principi com el *Bundestreue* pretén fomentar a Alemanya. Naturalment, la intensitat de les obligacions imposades en virtut del principi de lleialtat pot variar en funció de la federació. Per exemple, al Canadà, el concepte de federalisme cooperatiu té molt pes des del punt de vista jurídic (Gaudreault-DesBiens i Poirier 2017, 391). Tanmateix, la cortesia federal, que en el dret constitucional dels Estats Units es defineix a la clàusula de plena fe i crèdit de la Constitució, es pot considerar com una expressió *mínima* del principi de lleialtat.

El segon principi és el d'*igualtat* entre els actors federatius, entesos aquí en termes d'igualtat d'estatus, cosa que fa problemàtica la subordinació dels uns als altres, tant *de iure* com *de facto* i que, per tant, pressuposa la relativa *autonomia* dels actors federals. És evident que l'autonomia és un principi fonamental de qualsevol federació genuïna. De fet, perquè existeixi una federació d'aquesta mena, aquesta autonomia ha d'estar protegida constitucionalment, i si no ho està, la dinàmica política ha de ser d'una manera que els costos polítics, socials i econòmics per eliminar-la siguin tan significatius que no valgui la pena ni intentar-ho. Des d'aquesta perspectiva, ni les entitats federades juntes poden derogar l'existència del govern central ni restringir indegudament els seus poders, ni el govern central pot restringir els poders de les entitats federades ni derogar-ne l'existència. Idealment, això s'hauria d'implantar en una fórmula adequada d'esmena constitucional. El principi d'autonomia també es pot traduir a la pràctica reconeixent a cada nivell de govern àrees exclusives de competència, sabent perfectament que aquesta «exclusivitat» no podrà explicar mai del tot les complexitats del món real. Per exemple, àrees de regulació molt àmplies com ara el «medi ambient» difícilment es poden entendre des del punt de vista d'una única jurisdicció. Dit això, dels principis d'igualtat i autonomia es deriven, per les raons explicades anteriorment, els subprincipis d'antihegemonia i no-subordinació. Cap nivell de govern en un sistema federatiu no pot reclamar cap poder hegemònic ni sobirà, ja que, si ho fes, convertiria la federació en un Estat unitari

o n'anunciaria el desmembrament. A més, cap nivell de govern no pot pretendre estar «per sobre» de l'altre: tots dos tenen àmbits de competència específics, de vegades exclusius, però no subordinats.

El tercer principi que, al meu entendre, és inherent a un règim federal és el de *solidaritat* entre les parts, que planteja qüestions de justícia distributiva entre els actors governamentals d'una federació. Això pot plantejar indirectament qüestions relacionades amb la igualtat interpersonal i una ciutadania federal significativa. Un cop més, les disposicions particulars d'una federació poden donar a aquest principi una intensitat més o menys significativa, però cal donar-li significat d'una manera o altra. De fet, el primer lema dels Estats Units d'Amèrica, *E pluribus unum*, reflecteix força bé la premissa d'aquest principi, que deriva del fet polític i jurídic que, de molts, en surt un. Mentre que els molts *demos* federats no poden ser absorbits pels *demos* federatiu, s'ha de donar sentit a la creació d'una comunitat política més àmplia anomenada federació. Al Canadà, el sistema d'igualació reflecteix aquest principi, ja que garanteix que la cistella de serveis socials disponibles per a la població canadenca sigui relativament equivalent independentment de la província on visqui mitjançant la redistribució de fons per part del govern federal.

Ara, quins són els principis complementaris en una federació? Es podria dir que resideixen en els principis de *paritat* i *cooperació*. El principi de paritat pressuposa l'autonomia relativa de cada nivell de govern reconegut constitucionalment (i, per tant, l'autonomia de l'ordre jurídic federal respecte als nivells federats de govern, i viceversa), i la codependència consegüent dels ordres jurídics federal i federat dins d'aquesta federació. D'això es dedueix, lògicament, que els intents d'instrumentalitzar la federació per a finalitats egoistes d'un nivell particular de govern s'haurien de considerar amb recel. Així doncs, com a qüestió de principi, sempre que una decisió pugui afectar de manera més que trivial l'existència i l'evolució estructural de la federació, tots dos nivells de govern haurien de tenir el mateix pes en el procés, que és l'essència del que representa el principi de paritat. En aquest sentit, la paritat es pot considerar encertadament com una conseqüència del principi substantiu d'igualtat. Tanmateix, les disposicions d'esmena constitucional acordades voluntàriament poden alterar aquesta igualtat, i de vegades ho fan, fins al punt que la paritat difícilment es pot qualificar d'inherent al federalisme. Tot i això, si no hi ha cap d'aquesta disposició, és just suposar que la paritat s'hauria de tractar com un dels principis operatius del federalisme, però com a complementari.

El principi de coordinació hauria de tenir un estatus similar. La coordinació és una realitat en totes les federacions, tot i que en diversos graus. Tot i això, poques vegades es preveu que doni lloc a obligacions legals. El principi substantiu de lleialtat segurament abasta obligacions relatives a la cooperació, però en essència, la cooperació en qüestió és més aviat passiva, ja que generalment implica obligacions de no fer coses que dificultin les accions d'un actor federatiu determinat. I què passa, doncs, amb la cooperació activa? Com que no es pot evitar d'assenyalar que tant el fort èmfasi normatiu en l'autonomia implícit en el federalisme com la dinàmica molt específica que informa l'evolució de les

federacions impedeixen reconèixer la cooperació activa com un principi deòntic inherent al federalisme, s'hauria d'aplicar una simple presumpció refutable de cooperació activa en absència de disposicions constitucionals en contra.

Finalment, els *principis agonístics* són necessaris perquè l'estructura dual d'una federació fa inevitables els conflictes intergovernamentals. Si s'està d'acord amb la idea que els conflictes, fins i tot quan es formulen mitjançant un llenguatge jurídic altament tècnic, sovint parlen dels valors d'una federació, o que el seu resultat és susceptible d'afectar profundament el funcionament de la federació (i de vegades, la seva identitat), la manera com es resolen aquests conflictes és de la màxima importància per a tots els actors federals implicats i, en termes més generals, per al destí de la federació. Una primera pregunta és *qui* resol aquests conflictes? Ja he argumentat abans, per diverses raons, que una autoritat que no està sota el control de cap actor federal hauria de tenir l'última paraula.

Tot i això, en termes més abstractes, convé reconèixer l'existència d'un principi d'*arbitratge federatiu*. Aquest principi s'ha d'entendre com a requisit que totes les disputes intergovernamentals que afectin *concretament* la divisió federal de poders, així com les accions governamentals que puguin amenaçar *potencialment* l'equilibri de la federació siguin susceptibles de ser adjudicades per un tercer independent i imparcial, probablement una autoritat judicial. En aquest sentit, el nomenament dels jutges dels Tribunals Superiors de Justícia del Canadà i dels Estats Units per part d'institucions federals úniques potser no és la millor manera de procedir...

Finalment, la resolució de litigis en una federació s'ha de prendre en un context en què es garanteixi un cert nivell de seguretat sistèmica. La seguretat sistèmica aquí s'entén com la subjacent a dos requisits diferents, però interrelacionats. El primer és que en qualsevol federació s'ha de reconèixer una norma de conflicte clara i predictable, i el segon fa èmfasi en el fet que els conflictes no s'han de resoldre mitjançant una norma de conflicte l'aplicació mecànica que acabaria per anul·lar els principis substantius identificats anteriorment. En altres paraules, aquesta norma de conflicte no ha de socavar la integritat del sistema de raons dins del qual té lloc la resolució de disputes relacionades amb el federalisme. Aquestes consideracions apunten, al meu entendre, al reconeixement del concepte de *subsidiarietat* com a principi agonístic. Dels nombrosos significats que se li han donat, la subsidiarietat sembla que s'entén millor com una norma de conflicte l'aplicació de la qual és eminentment contextual i sensible als fets.

El conjunt de principis esmentats anteriorment busca, en gran manera, entendre la «dinàmica» de les federacions com a tals, i garantir, mitjançant el seu respecte, que les federacions continuïn sent-ho, d'aquí la idea que el federalisme es pot concebre com un bé constitucional. Altres estudiosos, com Olivier Beaud (2025), han intentat elaborar principis federatius des del punt de vista de l'«arquitectònica» de les federacions, la qual cosa el porta a caracteritzar aquests principis com a «constitutius». Així doncs, al nucli de qualsevol pacte federatiu hi ha el principi de *dualitat federativa*, que reconeix l'existència de dos poders *iguals* en el mateix territori, i apunta a la coexistència de dues capes de ciutadania. El federalisme, doncs, implica necessàriament la *pluralitat* jurídica. D'aquest



El conjunt de principis esmentats anteriorment busca, en gran manera, entendre la «dinàmica» de les federacions com a tals, i garantir, mitjançant el seu respecte, que les federacions continuïn sent-ho, d'aquí la idea que el federalisme es pot concebre com un bé constitucional

fet es deriva el principi corollari de l'*autonomia* de les entitats federades, basada en el principi de *pluralitat*, que pretén reconèixer que aquesta autonomia pressuposa i consagra de fet la legitimitat de la diversitat normativa. Malgrat això, aquesta autonomia està integrada en un ordre jurídic més ampli, l'existència del qual fa necessària la seva *interdependència*. Això apunta, alhora, a la idea central que la federació, com a concepte jurídic, està formada tant per l'ordre jurídic federal com per l'ordre jurídic federat. A més a més, el fet que els dos nivells de govern estiguin coordinats en lloc de subordinats pressuposa l'aplicació d'un principi de *paritat*.

La teorització del professor Beaud coincideix en gran manera amb la meua, però totes dues divergeixen lleugerament a causa de la seva perspectiva de partida diferent. Tanmateix, totes dues intenten allunyar-se d'una concepció i d'una explicació del federalisme que sigui estrictament —i indegudament— tècnica. Aquesta dimensió tècnica, per descomptat, forma part de qualsevol federació, cosa que porta Beaud a escriure, amb perspicàcia, que el federalisme és un paradís per als juristes i un infern per als no juristes. Però si algú vol parlar de federalisme, hauria d'esforçar-se per adreçar-se tant a juristes com a no juristes, i, en certa manera, aconseguir una síntesi entre el paradís i l'infern. Això només es pot fer si no limitem la nostra investigació a un «enfocament de caixa d'eines» del federalisme. I si ho fem, potser serà més fàcil «vendre» el federalisme a una població que sovint és escèptica.

- Beaud, O. 2025. Essai d'identification des principes constitutifs de la Fédération. A J. Clarenne, M. El Berhoumi, I. Hachez, i Fr. Tulkens, editors, *Droit constitutionnel et démocratie: de la nation à l'Europe. Dialogues avec Hugues Dumont*. Bruxelles: Larcier-Intersentia.
- . 2022. *Le pacte fédératif. Essai sur la constitution de la Fédération et sur l'Union européenne*. Paris: Dalloz.
- Freud, S. 1985. Civilization and its Discontents. A *Civilization, Society, and Religion: Group Psychology, Civilization and its Discontents and Other Works*. Nova York i Londres: Penguin Books.
- Friedman, B. 1997. Valuing Federalism. *Minnesota Law Review* 82.
- Gaudreault-DesBiens, J.-F. 2017. Towards a Deontic-Axiomatic Theory of Federal Adjudication. A A. Lev, ed. *The Federal Idea: Public Law Between Governance and Political Life*. Oxford: Hart.
- . 2016. Pour une théorie déontique-axiomatique de la décision en contexte fédéral, ou quelques jalons pour une philosophie politico-juridique du fédéralisme, 1 *Jus Politicum*. *Revue de droit politique* 135-177. <http://juspolicum.com/article/Pour-une-theorie-deontique-axiomatique-de-la-decision-en-contexte-federal-ou-quelques-jalons-pour-une-philosophie-politico-juridique-du-federalisme-1090.html>.
- . 2006. Federalismo y Democracia. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 117.
- . 2004. The Canadian Federal Experiment, or Legalism Without Federalism? Toward a Legal Theory of Federalism. A M. Calvo-Garcia i W. Felstiner, editors, *Federalismo / Federalism*. Madrid: Dyckinson.
- Gaudreault-DesBiens, J.-F., i J. Poirier. 2017. From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism. A N. DesRosiers, P. Macklem i P. Oliver, editors, *Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Inman, R. P. 2008. *Federalism's Values, and the Value of Federalism*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 13735. <http://www.nber.org/papers/w13735>.
- Lajoie, A. 2002. *Quand les minorités font la loi*. Paris: Presses universitaires de France.
- Lijphart, A. 1969. Consociational Democracy. *World Politics* 21(2).
- Livingston, W. S. 1952. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly* 67.
- Romano, R. 1993. *The Genius of American Corporate Law*. Washington, The AEI Press.
- Presthus, R. 1973. *Elite Accommodation in Canadian Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tierney, S. 2022. *The Federal Contract. A Constitutional Theory of Federalism*. Oxford: Oxford University Press.

