

AUSTRALIA

Expertos

Prof. Dr. Cheryl Ann Saunders y Ms. Katy Le Roy

I. CUESTIONES GENERALES

1. ¿Cómo se denomina formalmente la Federación (Estado federal, regional, otros...)?

Australia es una Federación, compuesta de 6 Estados y varios territorios, y se denomina formalmente Commonwealth de Australia.

2. ¿Que tradición tiene la descentralización en su Federación? ¿Se remonta a los orígenes de la misma o se adopta en un momento posterior?

Australia ha sido una Federación desde su fundación como Estado en 1901, bajo la Constitución de la Commonwealth. Antes de 1901, Australia se componía de 6 colonias británicas con pleno autogobierno (que posteriormente dieron lugar a los Estados Originarios).

3. La descentralización, ¿Fue formalmente abandonada o resultó prácticamente inoperante en alguna etapa histórica?

No. Aunque ha habido una tendencia hacia una mayor centralización del poder desde la Federación, la descentralización nunca ha sido formalmente abandonada o ha resultado prácticamente inoperante. La tendencia hacia una centralización del poder se explica más detalladamente más adelante en la distribución de competencias, impuestos y poder de gasto.

Es importante destacar que uno de los dos principales partidos políticos australianos, el Partido Laborista Australiano, se mostró contrario al federalismo durante gran parte del siglo XX y favorecía la abolición de los Estados, mediante la concentración de todo el poder legislativo en manos del Gobierno central unitario. Pese a que obviamente no consiguieron implementar con éxito su plan de centralización de competencias, es interesante destacar que una parte de los políticos defendió el abandono del federalismo como uno de los objetivos de las primeras 7-8 décadas de la Federación. (Para más detalles, vide Brian Galligan, *A Federal Republic*, Cambridge University Press 1995).

4. ¿Cuáles son las causas o las razones profundas de la adopción de un sistema políticamente descentralizado?

Parece haber sido casi inevitable que Australia adoptara la forma de una Federación políticamente descentralizada cuando fue fundada como Estado, ya que la constitución federal fue esencialmente un pacto cuidadosamente negociado entre las 6 colonias autónomas existentes, que no deseaban renunciar a demasiado poder en favor de un nuevo Gobierno central (un pacto que preservó las colonias bajo la forma de los seis Estados Originarios). Las colonias decidieron formar una Federación debido a varias razones, entre ellas el deseo de tener una única voz en asuntos como defensa, inmigración, el logro de la unión económica y la esperanza de crecimiento, así como sentimientos menos tangibles respecto a una incipiente unión nacional.

5. ¿Puede señalar las grandes etapas del sistema y sus características esenciales?

Australia fue colonizada por los británicos en 1788 y durante los siguientes 100 años se establecieron una serie de colonias. La Federación fue inicialmente planteada hacia 1850, aunque las negociaciones formales y el diseño de una posible Constitución federal no empezaron hasta principios de la década de 1890. La Constitución fue diseñada básicamente en 2 convenciones constitucionales en 1891 y 1897-98. La segunda convención llegó a un acuerdo sobre un texto constitucional, que fue aprobado por referéndum in

cada una de las seis colonias, y fue promulgada por el parlamento imperial (Gran Bretaña). La Constitución entró en vigor el 1 de enero de 1901.

En términos de etapas, el Gobierno fue relativamente descentralizado durante los primeros 10-20 años de Federación, y se ha ido centralizando de forma progresiva desde entonces. La Constitución ha sido reformada formalmente en pocas ocasiones (aunque ha habido importantes cambios de interpretación), y podría afirmarse que la Federación Australiana ha resultado ser estable y exitosa durante sus primeros 100 años.

La Federación Australiana se basa en una singular mezcla de Gobierno responsable ante el Parlamento, adoptado del modelo británico, y un sistema federal de Gobierno con un Senado poderoso, que se aproxima bastante al de la Constitución de los Estados Unidos. La Constitución Australiana se ocupa casi exclusivamente de los sistemas a través de los que se gobierna, y no se ocupa de asuntos como, por ejemplo, los derechos y libertades. La Constitución también construye a partir de y asume un derecho común pre-existente. Es un texto relativamente breve y minimalista, y deja libertad al Parlamento federal en un número de materias que normalmente se encontrarían más detalladas en una Constitución, como el sistema electoral para la Cámara de Representantes y los requisitos para votar.

Tanto la Commonwealth (Federación) como los Estados disponen de sus propias instituciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y la constitución distribuye competencias entre estos dos niveles de gobierno. La Constitución establece un Parlamento federal bicameral con una Cámara Baja del doble de tamaño del Senado, en la que los escaños están divididos entre Estados en atención a su población con miembros electores individuales y voto preferencial, y el Senado, en el que cada Estado está representado por igual, independientemente de su población (con un sistema de representación proporcional, tomando cada Estado como demarcación electoral). Los miembros del Gobierno deben ser Miembros del Parlamento, junto con aquellos que tienen la confianza de la Cámara Baja que forma el gobierno (en efecto, el partido o la coalición de partidos que ocupa la mayoría de escaños en la Cámara Baja). Un Gobernador General que representa a la Reina (pero que efectivamente es elegido por el Primer Ministro) actúa en gran parte como Jefe de Estado sin funciones ejecutivas, ejerciendo formalmente las funciones de consejero del Gobierno.

Los miembros del gobierno deben ser Miembros del Parlamento, formando gobierno con aquellos que cuenten con la confianza de la cámara baja (en efecto, el partido o coalición de partidos que cuente con la mayoría de escaños en la cámara baja).

La Constitución Federal divide el poder judicial entre la Federación y los Estados, y contempla dos jerarquías jurisdiccionales distintas, unidas en el vértice por la Corte Suprema de Australia. La Corte Suprema tiene jurisdicción en primera instancia para resolver los conflictos relativos a la Constitución, así como cualquier asunto entre Gobiernos estatales, y casos en los que la Federación sea parte.

El sistema australiano se caracteriza por la separación de poderes, no contenida explícitamente en la Constitución, pero sí de forma implícita según interpretó la Corte Suprema. La separación entre el poder ejecutivo y el legislativo es relativamente frágil, dado el sistema de gobierno responsable ante el parlamento, pero la separación entre el poder judicial y otras ramas del gobierno es estricta.

Las instituciones de los Estados federales suelen parecerse a las de la Federación, pese a que un Estado, Queensland, tiene un parlamento unicameral. La Reina está representada por un Gobernador en cada Estado, que es designado en la práctica y actúa bajo la dirección de los respectivos gobiernos estatales.

6. ¿En cuantos territorios o comunidades estructurantes se encuentra organizada o dividida la Federación? Tienen todos la misma naturaleza (por ejemplo, Estados) o distinta naturaleza y

posición (por ejemplo, Estados, capital federal, territorios coloniales, comunidades con algún régimen específico de autonomía...).

Australia se compone de seis Estados Originarios, dos territorios principales con autogobierno y algunos territorios externos. Cada uno de los Estados tiene un estatus constitucional igual. Pese a las diferencias sustanciales en población, todos los Estados Originarios están representados de forma igual en el Senado (*Constitución*, s.7) y tienen garantizada una mínima representación en la Cámara de Representantes (s.24). La Federación tiene prohibido constitucionalmente discriminar entre Estados en sus leyes tributarias o dando preferencia a algunos Estados en leyes sobre industria (*trade*), comercio o renta(ss.51(ii) y 99).

Los dos territorios principales son el Territorio Norte, que era formalmente parte del Estado de Australia del Sur pero que fue cedido a la Commonwealth tras la primera década de la federación; y el Territorio de la Capital australiana, que está separado del Estado de Nueva Gales del Sur y es la sede del Gobierno federal. Estos territorios se autogobiernan a través de sus propias instituciones, pero aunque son tratados virtualmente de forma equivalente a los Estados, existen diferencias constitucionales en su estatus y su forma de actuar. A diferencia de los Estados, que tienen su propia Constitución, las normas de autogobierno de los territorios son leyes del Parlamento Federal y pueden ser reformadas por el mismo. El Parlamento Federal puede derogar legislación de los territorios, incluso en materias de responsabilidad de los mismos. Los territorios no tienen garantizada la representación en el Senado (aunque cada territorio tiene dos senadores en virtud de una Ley del Parlamento dictada en desarrollo del art.122 de la Constitución) y no gozan de la protección de las secciones de la Constitución referidas a los Estados.

La Constitución prevé la posibilidad de transformar un territorio en un nuevo Estado, pero desde la fundación de la Federación no se han creado nuevos Estados. A finales de los 90, los ciudadanos del Territorio Norte votaron para convertirse en Estado, pero la propuesta no prosperó. Es probable que el impulso en favor de un Estado para el Territorio Norte reviva algún día, y puede que entonces tenga éxito.

7. ¿Presentan elementos o rasgos diferenciales singulares (por razones históricas, lingüísticas, geográficas, políticas, jurídicas, económicas)? La Constitución federal, ¿Anuda consecuencias político-jurídicas a dichos elementos diferenciales? En otras palabras, ¿Cómo se han resuelto, en términos de uniformidad / variedad o de simetría / asimetría de régimen jurídico, las diferencias entre entes estructurantes?

Los Estados australianos y los territorios son relativamente homogéneos. En toda Australia, la etnia dominante es la Anglo-celta, el idioma dominante el inglés, y la principal religión el Cristianismo. Existe también población indígena aborígen y provenientes de las Islas del Estrecho de Torres, así como una considerable diversidad étnica a resultas de la inmigración. Sin embargo, no hay grandes grupos étnicos o lingüísticos concentrados regionalmente que sirvan de base para la delimitación de fronteras estatales, o que reclamen una representación estatal diferenciada. De hecho, un argumento recurrente de los críticos del federalismo es que éste “no tiene una justificación ya que no existen diversidades regionales fuertes como lenguas o culturas que apaciguar o representar”.ⁱ

El enorme tamaño de Australia es una de las principales justificaciones para el sistema federal de gobierno. Aquellos Estados que, como Australia Oeste y Tasmania, se encuentran particularmente aislados geográficamente de los Estados de la costa Este y del centro de poder, sienten una especial necesidad de algún tipo de autogobierno descentralizado. El aislamiento geográfico de Australia Oeste tuvo algunas consecuencias políticas en el pasado: la Constitución incluye algunas concesiones a Australia Oeste, que fue un miembro reticente a participar en la Federación desde el principio; y amenazó la secesión en la década de 1930 (los ciudadanos de Australia Oeste incluso votaron a favor de abandonar la Commonwealth) pero esto se evitó en parte mediante cambios en el sistema de financiación federal que

apaciguaron a Australia Oeste, y en parte por la indefinición sobre cómo llevar adelante la secesión (no hay ninguna previsión en la Constitución para los Estados que desean abandonar la Federación).

Como ya se ha dicho, existe un alto grado de simetría entre los Estados en cuanto a su estatus constitucional. Sin embargo, existe una significativa asimetría en cuanto a recursos y riqueza material, que es analizada en la sección VIII en relación con la igualación fiscal.

II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

1. **¿Existe una Constitución federal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma? ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional? ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?**

Australia tiene una Constitución escrita, que entró en vigor en 1901. Fue aprobada por los ciudadanos en referéndum en todas las colonias Australianas (hoy, Estados) y posteriormente por el Parlamento Británico.


El procedimiento de reforma de la Constitución se encuentra en la parte final de la Constitución, art.128. Esta sección establece un procedimiento de referéndum, con el que la Constitución sólo puede ser modificada mediante un referéndum aprobado por la mayoría de los votantes y la mayoría de los Estados. Está inspirado principalmente en los procedimientos de referéndum de la Constitución Suiza. De acuerdo con el art.128, un proyecto de reforma constitucional debe ser aprobado por las dos cámaras del Parlamento, o por la misma cámara dos veces con un intervalo de tres meses. El proyecto es sometido entonces a referéndum. La Constitución establece: si “en una mayoría de Estados la mayoría de votantes aprueba la ley propuesta, y si una mayoría de todos los votantes también aprueba la ley propuesta”, entonces la reforma será aprobada. Existen previsiones especiales para aquellas reformas que signifiquen un cambio en la representación mínima de los Estados en cualquiera de las dos cámaras del Parlamento, o alteren las fronteras de un Estado.

Cuarenta y cuatro enmiendas constitucionales han sido sometidas a referéndum desde que la Federación, y sólo ocho han sido aprobadas. La mayor parte de las reformas del texto constitucional que han sido aprobadas eran reformas menores, sobre asuntos tales como la edad de jubilación de los jueces federales, y el reemplazo de senadores ante una eventual vacante. Un referéndum aprobado en 1967 dio lugar a la derogación del art.127, que había excluido a los aborígenes en el “recuento de la población de la Federación y de los Estados” (esto era relevante en cuanto a la asignación de representantes en función de la población) y a la reforma del art.51 (xxvi) para extender las competencias étnicas para cubrir a la población Aborigen. Las treinta y seis enmiendas fallidas incluían propuestas que hubieran otorgado poderes legislativos adicionales al gobierno federal, previsiones referentes al gobierno local, y un proyecto para establecer una República (reemplazando a la Reina por un Presidente como Jefe de Estado).

Como se ha demostrado la dificultad de enmendar el texto de la Constitución por la vía del referéndum del art.128, se han encontrado otras formas de conseguir reformas constitucionales. Éstas incluyen: cooperación intergubernamental mediante la cual los Estados delegan competencias legislativas en favor de la Federación; interpretación judicial de la Constitución, que por ejemplo ha ampliado algunas competencias legislativas de la Federación y ha proporcionado protección para algunos derechos fundamentales que no se encontraban explícitamente mencionados en la Constitución; así como la legislación, que tiene unas grandes repercusiones en el sistema de gobierno, aunque formalmente no sea parte de la Constitución. El mejor ejemplo de este tipo de leyes es la *Australia Act* de 1986 (Cth), que establece que Gran Bretaña no podrá dictar más leyes para ninguna parte de Australia; que ninguna resolución de un tribunal australiano podrá ser recurrida ante el Consejo Privado del Monarca o del Estado

(*Privy*); que la Corte Suprema será el tribunal de última instancia para todos los asuntos en Australia; y que, en general, termina con todo vínculo legal entre Gran Bretaña y Australia.

Volviendo a las enmiendas formales al texto de la Constitución de acuerdo con el art.128, los Estados participan en el proceso solamente en la medida en que la propuesta sea aprobada por una mayoría de votantes en una mayoría de Estados – pero los gobiernos estatales no desempeñan formalmente ningún papel en el proceso.

Para una explicación más detallada en este punto, vide: James Crawford, ‘Amendment of the Constitution’ en: Greg Craven (ed), *Australian Federation – Towards the Second Century*, Melbourne University Press 1992;  capítulo 5, ‘the referéndum process’ en: Galligan, cit.

2. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes? ¿Se encuentran reconocidas en su sistema las llamadas "convenciones constitucionales", es decir, pactos o normas de conducta no escritas pero de carácter vinculante? ¿Puede citar las más significativas?

No es posible obtener una imagen fidedigna del sistema constitucional australiano solamente con el texto de la Constitución, ya que existen varios instrumentos, así como convenciones constitucionales no escritas que deben ser tomadas en cuenta.

Las convenciones más importantes son aquellas que regulan el ejercicio del poder ejecutivo. En el texto de la Constitución el Gobernador General, en tanto que representante de la Reina, acumula un poder considerable y no se hace ninguna mención al Primer Ministro (aunque sí se hacen varias referencias a los Ministros). En la práctica, el Gobernador General está obligado a actuar en casi todas las ocasiones bajo consejo del gobierno electo. Este “consejo” siempre es aceptado por el Gobernador General, aunque él o ella pueda requerir más información o un breve aplazamiento antes de proceder según dicho consejo. Esta función ha sido descrita como “el derecho de ser consultado, el derecho de alentar, el derecho de aconsejar”. De forma contraria a lo establecido en el art.64 de la Constitución, por ejemplo, el Gobernador General casi no tiene libertad para designar el gobierno – de hecho, conforme a una práctica convencional, el partido con mayoría en la cámara baja forma el Gobierno y el Gobernador General designa el líder de ese partido como Primer Ministro. El Primer Ministro entonces aconseja al Gobernador General sobre quién debe ser nombrado Ministro, y éstos son debidamente nombrados. Para más detalles sobre las convenciones constitucionales, vide Cheryl Saunders y Ewart Smith, *A Paper Prepared for Standing Committee D Identifying the Conventions Associated with the Commonwealth Constitution*, 1980.

Además de los poderes ejercidos bajo consejo, el Gobernador General dispone también de algunas “competencias reservadas”. Existe un cierto desacuerdo sobre las circunstancias en que estas competencias reservadas pueden ser ejercitadas y en qué consisten exactamente, pero en general se puede afirmar que las competencias para designar y destituir al Primer Ministro y disolver la Cámara de Representantes pueden ser ejercidas en ocasiones (bajo determinadas circunstancias) por el Gobernador General sin o en contra del consejo. En 1975 el Gobernador General, alegando actuar de acuerdo con estas competencias reservadas, destituyó al Primer Ministro, que tenía la confianza de la Cámara Baja, porque el Senado rechazó aprobar una importante legislación financiera, y fueron convocadas nuevas elecciones. Este incidente, denominado “crisis constitucional”, fue visto por varias personas como un ejercicio impropio de poder por parte del Gobernador General, y ciertamente elevó la tensión derivada del sistema híbrido de responsabilidad del gobierno y federalismo con un Senado poderoso.

Además de las competencias del Gobernador General que se ejercen únicamente por recomendación, el Gobernador General tiene también algunas ‘competencias reservadas’. Existe cierto desacuerdo sobre las circunstancias en las cuales las competencias reservadas pueden ser ejercidas y su naturaleza precisa, pero

puede decirse en forma general que las competencias para nombrar un Primer Ministro, para destituir al Primer Ministro y para disolver la Asamblea de Representantes pueden *en ocasiones* (bajo circunstancias particulares) ser ejercidas por el Gobernador-General sin o contra la recomendación. En 1975 el Gobernador-General, pretendiendo actuar de acuerdo con sus competencias reservadas, destituyó al Primer Ministro quien contaba con la confianza de la cámara baja ya que el Senado se negaba a pasar legislación financiera importante, y llamó a una nueva elección. Este incidente, conocido como la ‘crisis constitucional’, fue visto por muchos comentaristas como un ejercicio inadecuado de la competencia del Gobernador-General, y ciertamente subrayó la tensión ocasionada por el sistema híbrido australiano de responsabilidad gubernamental y federalismo con un Senado fuerte. Para mayor detalle sobre la ‘crisis constitucional’ remitirse a Colin Howard y Cheryl Saunders, ‘The blocking of supply and the dismissal of the government’, en G Evans (ed), *Labor and the Constitution*, Heinemann 1977, pp 251-301.

Hubo un debate considerable en el proceso hacia el referéndum republicano de 1999 sobre si los poderes de un Presidente australiano deben ser los mismos que los del Gobernador-General, y en caso de ser así, si debiese intentarse la codificación de dichas competencias y la forma en que deberían ser ejercidos, o si la Constitución debiese permanecer más bien opaca en cuanto al poder ejecutivo y continuar dependiendo de convenciones no escritas. El modelo eventualmente sometido a referéndum, hubiera insertado lo siguiente en la Constitución: ‘El Presidente deberá actuar bajo la recomendación del Consejo Ejecutivo Federal, el Primer Ministro u otro Ministro de Estado; pero el Presidente puede ejercer una competencia que era una competencia de reserva del Gobernador-General de acuerdo con las convenciones constitucionales relativas al ejercicio de dicha competencia.’ⁱⁱⁱ Este acercamiento representó un compromiso entre la codificación completa, y no hacer referencia alguna a la práctica. De cualquier forma el referéndum falló.

Como se aludió brevemente con anterioridad, también son importantes para una comprensión del sistema constitucional australiano: el *Estatuto de Westminster* de 1931, el *Acta de Australia* de 1986, legislación que detalla el sistema electoral y establece importantes cuerpos de gobierno y agencias, y legislación que implementa convenciones internacionales de las cuales Australia es parte y que imponen limitaciones a los poderes legislativo y ejecutivo, tales como el *Acta de Discriminación Racial* de 1975 (Cth) que implementa las previsiones de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial en la legislación doméstica australiana; así como algunos principios importantes del common law y decisiones de la corte significativas relacionadas a la interpretación de la Constitución. Para mayor detalle sobre la forma en que la Suprema Corte Australiana (High Court of Australia) ha moldeado la operación de la Constitución, remitirse a Leslie Zines, *The High Court and the Constitution* (4th edition), Butterworths 1997.

3. ¿Existe una Constitución estatal escrita? ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma? ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos? ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos? La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?

Todos los estados en Australia tienen su propia constitución escrita, misma que toma la forma de actas del parlamento estatal, aunque cada una de esas constituciones tiene su origen en las antiguas actas Británicas del parlamento que constituyeron las constituciones de las colonias (como se conocía a los estados con anterioridad a la federación).

La Constitución federal prevé, en la sección 106: ‘La constitución de cada Estado de la Commonwealth deberá, sujeta a esta Constitución, continuar como al establecimiento del Commonwealth... hasta que sea modificada de acuerdo con la Constitución del Estado.’ Como deja claro esta sección, las constituciones estatales están sujetas a, y no pueden contravenir, la Constitución del Commonwealth. Entonces por ejemplo, las constituciones estatales no pueden validamente adscribir a las legislaturas estatales

competencias para acuñar moneda o imponer impuestos de aduanas e impuestos indirectos, ya que esto contravendría a la Constitución del Commonwealth. Las constituciones estatales están también probablemente sujetas a la legislación del Commonwealth emitida bajo la sección 51.

Los procedimientos para modificar las constituciones estatales varían entre estados, pero todas ellas contienen partes que pueden ser modificadas simplemente por un acta del parlamento, y no requieren de referéndum.ⁱⁱⁱ En Victoria y Tasmania la totalidad de la constitución puede ser modificada sin referéndum, pero se requiere de procedimientos especiales y de mayorías especial para modificar algunas partes. Debido a la relativa facilidad para modificar las constituciones estatales, han sido modificadas más frecuentemente que la Constitución del Commonwealth, aunque la mayoría de los cambios han sido menores. Los cambios más significativos han sido la abolición de la cámara alta del Parlamento de Queensland en 1922, y los cambios a la cámara alta de New South Wales de ser sin elección a ser elegida directamente.^{iv} El gobierno federal no puede intervenir directamente en los procedimientos de reforma de las constituciones estatales, pero podría (teóricamente) afectar indirectamente ciertas materias vía la legislación del Commonwealth. No obstante la mayor parte de las materias cubiertas por la constitución estatal, tal como la composición de la legislatura estatal, de los tribunales estatales y de igual forma, no entran dentro de la competencia legislativa del Commonwealth, el gobierno federal necesitaría cambiar la Constitución del Commonwealth antes de poder interferir efectivamente con las constituciones estatales. Ambos escenarios son extremadamente poco probables políticamente. El único organismo federal que podría suspender o declarar inválidas las provisiones de una constitución estatal es la Suprema Corte de Australia, que es la última corte de apelación en todas las materias: concerniente a leyes estatales y federales, y la interpretación de las constituciones estatales así como la Constitución del Commonwealth.

John Waugh ha escrito que a pesar del hecho de que las constituciones sean meras actas de los parlamentos estatales, derivadas de Actas Británicas del parlamento anteriores, en virtud de las secciones 106 y 107 de la Constitución y algunas decisiones recientes de la Suprema Corte existe algún (in conclusivo) soporte ‘para la proposición de que la Constitución australiana es la fuente de la competencia legislativa del estado, si acaso no también la base de las propias constituciones estatales’.^v

Para mayor información sobre las constituciones de los estados, remitirse a R. D. Lumb, *The Constitutions of the Australian States* (5th ed), University of Queensland Press 1991; y John Waugh, *The Rules*, Melbourne University Press 1996.

III. RECONOCIMIENTO POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL:

1. ¿Reconoce de forma expresa el federalismo o la descentralización política como principio o valor constitucional?

La Constitución federal hace varias referencias expresas a la federación y al sistema de gobierno federal. La propia Constitución se encuentra en la sección 9 de un Acta del Parlamento Británico (el Acta de Constitución del Commonwealth de Australia de 1900), y el preámbulo de dicha Acta y las 8 secciones que preceden a la sección 9 son conocidas como y las cláusulas de cobertura a la Constitución. El preámbulo comienza con una referencia a la decisión de las colonias de formar una federación bajo la nueva Constitución: ‘Mientras el pueblo de New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland and Tasmania... han acordado unirse en un Commonwealth Federal indisoluble...’. Cubriendo la cláusula 3 que autoriza a la Reina para dar efecto al Commonwealth de Australia y para nombrar a un Gobernador-Genera también se refiere a los pueblos de las diversas colonias estando ‘unidos en un Commonwealth Federal’.

Las previsiones de la Constitución que establecen las diversas instituciones de gobierno también hacen referencias explícitas e implícitas al sistema federal. La sección 1 de la Constitución prevé que ‘el poder legislativo del Commonwealth será depositado en un Parlamento Federal ...’ y la sección 62 establece el Concejo Ejecutivo Federal que es el cuerpo, compuesto por ministros de gobierno y secretarios parlamentarios, que proporciona las ‘recomendaciones’ al Gobernador-General. La composición del Senado también refleja claramente la naturaleza federal del sistema, con estados que cuentan con la misma representación sin importar la población.

El Capítulo 3 de la Constitución trata con la judicatura federal, y el Capítulo 5 trata con los estados - dando otros ejemplos del claro reconocimiento del federalismo.

La sección 51 que enlista las competencias legislativas del gobierno federal es también una expresión de descentralización política, ya que está implícito que los estados tienen competencia legislativa concurrente en todas las materias enlistadas que no estén señaladas como exclusivas, y tienen competencia residual para legislar en todas las materias no otorgadas al parlamento federal.

2. ¿Establece el mapa de la organización territorial? En otras palabras, ¿Identifica o enumera expresamente los territorios y/o las comunidades que componen la Federación?

La Constitución define a los ‘Estados Originarios’ como los seis estados que se federaron en 1901, aunque las referencias a Western Australia son de algún modo crípticas toda vez que al momento en que se redactó la Constitución no estaba claro que finalmente Western Australia participase en la federación. La Constitución también prevé la posibilidad que nuevos estados sean creados o admitidos en la federación bajo las condiciones que el parlamento considere apropiadas (sección 121 – esto significa que los estados nuevos no pueden tener el mismo estatus y representación que los Estados Originarios), y que los estados pueden ceder territorios al gobierno del Commonwealth, mismos que pueden obtener representación en el parlamento federal como el parlamento vea apropiado (sección 122).

3. ¿Consagra la autonomía de los Estados? ¿De qué forma?

Las instituciones del gobierno estatal son creadas por las constituciones estatales, y estas constituciones continuaron con posterioridad a la federación en virtud de la sección 106, aunque se encuentran sujetas a la Constitución federal. No existe una previsión constitucional que consagre absolutamente la autonomía de los estados, aunque los estados son ampliamente autónomos del Commonwealth, y con pocas excepciones, no existe un marco obvio de principios con los que las instituciones estatales deban apegarse. La sección 107 establece que sobre la federación los estados retienen todas las competencias legislativas que tenían previamente que no han sido explícitamente separados de ellas por la Constitución federal, y la sección 108 prevé que las leyes estatales siguen siendo vigentes pero sujetas a la Constitución federal. Los Gobernadores estatales son nombrados por la Reina por sugerencia de los gobiernos estatales, sin participación por parte del gobierno federal.

Una excepción a la autonomía de los estados es que la posibilidad de que los tribunales estatales ejerzan la jurisdicción federal ha sido retenida por la Suprema Corte para inhibir que los estados estructuren o faculten a sus tribunales en una forma que sería incompatible con su posición como partes componentes de la judicatura australiana. La Suprema Corte también tiene un efecto profundo en la operación del gobierno en el ámbito estatal. Obviamente, puede declarar que las leyes y constituciones estatales son contrarias a la Constitución del Commonwealth. También declara el derecho común de Australia, y lo desarrolla consistentemente con la Constitución del Commonwealth. Finalmente, como se mencionó, es la corte final de apelación en todos los casos.

La doctrina judicial evita el uso de la competencia federal de modo que amenace la existencia continuada de los estados o su capacidad para funcionar.

4. ¿Reconoce a los Estados o entes estructurantes la capacidad para federarse entre sí? En caso negativo ¿Pueden establecer estructuras comunes o celebrar convenios entre sí sin la participación de la Federación?

No, la constitución federal no reconoce la capacidad a los estados y territorios para federarse entre ellos.

5. ¿Define el régimen de la descentralización de forma completa y -más o menos- acabada, o bien remite dicho régimen de forma importante a otras leyes posteriores de la Federación? En caso afirmativo, ¿A cuáles?

La Constitución federal no define completamente la totalidad del sistema de descentralización. La Constitución si establece un número limitado de competencias legislativas federales exclusivas, y una lista de competencias legislativas que deben ejercerse en forma concurrente con los estados, y todos las competencias a las que no se hace mención se atribuyen a la legislatura estatal. La lista de competencias concurrentes deja la descentralización de alguna forma abierta, ya que no dicta si en la práctica será el gobierno federal, el gobierno estatal o ambos quienes decidan legislar en la materia en la cual ambos tienen competencias legislativas. La ambigüedad y posterior interpretación de algunas disposiciones que tratan con las competencias legislativas es otro factor que afecta en la práctica la descentralización o centralización. La descentralización al tercer nivel de gobierno, el gobierno local, no se menciona en la constitución, y se aborda en la parte VI.

6. ¿Permitiría el ejercicio del derecho a la autodeterminación o la secesión de los Estados o de otros territorios?

La Constitución no permite a los estados razonablemente autónomos a ejercer el derecho de autodeterminación completo, ya que están sujetos a la Constitución del Commonwealth y a algunas leyes federales. Los estados no tienen autodeterminación económica, ya que sus competencias impositivas están limitados por la Constitución, y en realidad se encuentran hasta ahora restringidas por los regímenes fiscales federales y las subvenciones condicionadas.

La Constitución no dispone una facultad para la secesión de los estados de la federación, y la referencia en el Preámbulo al ‘Commonwealth Federal indisoluble’ sugiere que no está contemplado. Sería presumiblemente posible en teoría que un estado se separara a través de un referéndum nacional para reformar la Constitución – aunque esto debería ser iniciado por el Parlamento federal de acuerdo con la sección 128.

Los territorios pueden ser cedidos por los estados al gobierno del Commonwealth, bajo la sección 122 de la Constitución, y en delante el gobierno federal tiene la competencia para hacer leyes para dichos territorios. Como se mencionó, South Australia cedió una larga parte de su territorio al Commonwealth, esta tierra se conoce ahora como en Northern Territory. La Sección 125 de la Constitución trata específicamente el tema de la Territorio de la Capital Australiana (Australian Capital Territory), que fue tomado del estado de New South Wales.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

1. ¿Participan los Estados, como tales, en la elección, designación o cese del Jefe del Estado federal? ¿Existe alguna otra relación entre la figura del Jefe del Estado federal y los Estados o entes subcentrales? ¿Cuál?

El Jefe de Estado de la federación es la Reina, representada por el Gobernador-General. El Gobernador-General es nombrado por la Reina por recomendación del Primer Ministro, por lo que es efectivamente seleccionado por el Primer Ministro. Los estados no juegan un papel en este proceso de selección. El Gobernador-General desempeña un papel en gran medida ceremonial en el nivel federal, y no tiene ninguna relación directa con los estados.

El Jefe de Gobierno es el Primer Ministro, quien es escogido como líder por su partido y posteriormente nombrado por el Gobernador-General una vez que su partido haya obtenido la mayoría en la cámara baja del parlamento federal. Los estados no desempeñan un papel directo en este proceso de nombramiento, excepto como votantes en cada estado al escoger a los representantes en la cámara baja del parlamento federal, quienes en su momento elegirán al Primer Ministro.

Cada estado tiene su propio Gobernador y si propio Presidente, y el gobierno federal no juega ningún papel en su selección y nombramiento.

2. ¿Existe un Senado o segunda Cámara Legislativa de representación territorial? ¿Ejerce esta función de forma efectiva? ¿Porqué? ¿Qué funciones concretas corresponden constitucionalmente a dicha Cámara? ¿Cómo se articula la representación de los Estados en la misma? ¿Tienen todos la misma representación en número de escaños o en términos de voto? Tiene algún Estado una posición especial en esta Cámara (por ejemplo, capacidad de iniciativa o de veto en exclusiva, etc.)? ¿Cómo se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?

El parlamento federal se integra con dos cámaras: la Cámara de Representantes, o cámara baja, y el Senado, o cámara alta. El Senado es diseñado para representar a los estados.

El Senado cuenta con un mínimo de seis senadores por cada Estado Originario; el número puede ser aumentado, y actualmente son doce, pero la representación equitativa de los Estados Originario debe mantenerse.

El estatus de autogobierno de los dos territorios continentales creó alguna pequeña diferencia en el esquema. Estos territorios están representados en ambas cámaras del Parlamento, pero en función de la legislación del Commonwealth más que por derecho constitucional. Los representantes de los territorios no están sujetos a muchos de los requisitos constitucionales que se aplican a los representantes de los estados, incluyendo las reglas de que los Senadores tienen términos fijos de seis años, que en general la mitad del Senado enfrenta elecciones cada tres años y que el total de Miembros de la Cámara depende del tamaño del Senado.

El Senado tiene competencias casi iguales a la Cámara de Representantes. Las excepciones son que no puede iniciar leyes que impongan impuestos o asignación de dinero (*moneys*) y que no puede enmendar leyes sobre impuestos o sobre asignaciones claves. Adicionalmente, la Constitución establece un procedimiento para romper los asuntos estancados (*deal locks*) entre el Senado y la Cámara en relación tanto a legislación ordinaria como iniciativas (*bills*) para reformar la constitución que, después de un periodo extendido, finalmente da la primacía a la Cámara de Representantes (sección 57). Sin embargo,

es una cámara relativamente poderosa. A diferencia del Senado de los Estados Unidos, no tiene competencias constitucionales especiales adicionales.

Generalmente los Senadores han votado de acuerdo con las lealtades partidarias desde la federación. En otras palabras, no votan en la línea estatal o con una visión de los asuntos estatales. Esto no significa que el Senado sea irrelevante en el federalismo australiano. En último término, su composición asegura que hay más miembros de los estados pequeños en el Parlamento del Commonwealth de los que habría de otro modo. Esto quiere decir que los estados pequeños tienen mayor voz de la que tendrían en la sede de los partidos y que hay una mayor cantidad de Miembros de estados pequeños de donde seleccionar al ministro y para constituir los comités parlamentarios.

También en otros asuntos, el Senado ha tenido un efecto profundo en la operación del gobierno del Commonwealth. Considerando que la Cámara se compone de miembros elegidos por un máximo de tres años de distritos con un solo miembro a través de un sistema de votación preferencial, el Senado se integra con un número igual de miembros de cada estado, la mitad de los cuales se eligen para periodos fijos de seis años cada tres años, mediante un sistema de representación proporcional, utilizando cada estado como un electorado individual. Generalmente, la representación de los partidos en el Senado es muy diferente a la de la Cámara u es poco usual que el gobierno o los partidos de oposición tengan una mayoría de los escaños. Como resultado, los gobiernos no pueden asumir que su legislación será aprobada y la acción de los gobiernos tiende a sujetarse a un escrutinio mayor en el Senado que en la Cámara.

3. ¿Los Estados tienen reconocida la iniciativa legislativa en las materias de competencia federal? ¿Es necesario su conformidad para la aprobación de determinadas leyes federales? En otras palabras, ¿Tienen derecho a veto? ¿Con qué carácter (obstativo, suspensivo, etc.)?

Los estados no tienen ningún poder de veto sobre la legislación federal válida. Sin embargo, los estados pueden recurrir la legislación federal ante las cortes argumentando un exceso en el ejercicio de las competencias legislativas del gobierno federal.

4. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados? ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros? ¿Cómo valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política? A grandes rasgos, ¿Puede decirse que su jurisprudencia ha favorecido principalmente a la Federación o a los Estados? ¿Existen materias o etapas en las que se pueda afirmarse que se ha producido dicho fenómeno? ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?

Las cuestiones de competencias pueden ser planteadas ante cualquier tribunal, ya sea federal o estatal, por los gobernantes, o por partes privadas con interés suficiente para cumplir con los requisitos australianos de legitimación. Si un asunto constitucional es planteado, la legislación del Commonwealth requiere que se notifique al Fiscal General de todas las jurisdicciones australianas para permitirles decidir si intervenir y si buscar la remoción del caso de la Suprema Corte. Los casos en los cuales se plantea una cuestión constitucional significativa se iniciarán probablemente en la Suprema Corte, en su jurisdicción original, o serán removidos por este tribunal (*or to be removed that court*). En cualquier eventualidad, la Suprema Corte probablemente resolverá finalmente dichos asuntos, en apelación. Los tribunales juegan un papel importante al establecer los límites de la Constitución del Commonwealth frente a ambos niveles de gobierno. En años recientes, es posible señalar casos que han invalidado tanto legislación del Commonwealth como estatal sobre la base de la constitución.

Los gobiernos estatales nombran a los jueces de sus propios tribunales estatales, pero no tienen ningún papel constitucionalmente protegido en el nombramiento de los miembros de la Suprema Corte. Ahora la legislación requiere que el gobierno federal consulte con los estados la los nombramientos judiciales para la Suprema Corte, pero en la práctica esto no siempre funciona efectivamente y el proceso continúa siendo dominado por el gobierno federal.

La Suprema Corte ha tendido, hablando en términos generales, a ser más favorable a los intereses del gobierno federal que a los estatales. Las decisiones de la Corte en ciertas áreas, como la amplia interpretación de algunos títulos de competencias legislativa federal, ha tendido hacia un efecto centralizador en la operación de la federación. Aunque en los primeros años de la federación la Suprema Corte tomó una postura que era más protectora de los estados, la tendencia hacia una mayor competencia federal comenzó alrededor de 1920.

5. ¿Cuáles son los mecanismos jurídicos a disposición de la Federación y de los Estados para defender sus competencias? ¿Proceden sólo frente a leyes o, también, frente a normas reglamentarias y actos u omisiones administrativas? ¿Puede decirse que las garantías y la situación procesal de la Federación y de los Estados son simétricas? Es decir, ¿Puede la Federación impugnar leyes de los Estados ante el órgano jurisdiccional competente y viceversa? ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales? ¿Se da la situación inversa? ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente? Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales? ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales? ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?

Si los procesos políticos y administrativos normales, incluyendo la discusión y la negociación, no tienen éxito para evitar o resolver los conflictos jurisdiccionales, el mecanismo legal de protección de las competencias es el litigio. Los tribunales pueden declarar que la legislación estatal o federal es total o parcialmente inválida constitucionalmente, y también puede revisar los actos administrativos bajo un sistema de derecho administrativo establecido legislativamente. Hay una simetría substancial entre los gobiernos estatal y federal en términos de su capacidad para recurrir legislación. Ni el gobierno estatal ni el federal tienen un “veto” contra la legislación del otro, en el sentido de poder vetarla antes de ser aprobada o de su entrada en vigor, pero puede tratar de que la legislación sea declarada inválida en terreno constitucional.

Los estados pueden iniciar acciones legales contra otros estados ante los tribunales, aunque dichas disputas se referirán normalmente a temas como la libertad de comercio interestatal (sección 92) o libertad frente a la discriminación basándose en la residencia estatal (sección 117) más que a conflictos de competencia. Los ciudadanos individuales pueden también recurrir la legislación o los actos administrativos, estatales y federales, a condición que puedan satisfacer en requisito de legitimación (‘standing’) de tener un interés especial en el asunto del cual se quejan lo que los afecta particularmente en mayor medida que al público en general. Los estados pueden recurrir la validez constitucional de la legislación del Commonwealth aunque dicha legislación no haya entrado en vigor, e independientemente si alguna ley estatal o interés estatal directo se ve afectado. La Suprema Corte tiene jurisdicción originario sobre dichos asuntos, pero pueden ser igualmente iniciados ante los tribunales inferiores.

Los gobiernos locales pueden tomar acción legal para recurrir actos legislativos federales o estatales si pueden establecer su legitimación, pero en vista de las competencias del parlamento estatal para cambiar la estructura, funciones y competencias de los gobiernos locales por vía legislativa y/o de reforma

constitucional, y el hecho de que no hay mecanismos de protección constitucional arraigados para los gobiernos locales (excepto en Queensland, donde la constitución prohíbe la abolición de los gobiernos locales sin un referéndum), los recursos exitosos serían raros.

6. ¿Quién nombra oficialmente a las principales autoridades de los Estados (presidente o Jefe del Estado, Jefe de Gobierno, presidente del Parlamento o Asamblea Legislativa, presidente del poder judicial del Estado, etc.)? ¿Interviene la Federación en algún momento de estos procedimientos de nombramiento? ¿Con qué alcance o efectos?

El jefe de cada estado es un Gobernador ampliamente no ejecutivo que representa a la Reina, quien es nombrado por la Reina pero escogido por el Presidente del estado. El partido con la confianza de la cámara baja del parlamento forma el gobierno del estado, con el líder de aquel partido que será nombrado Presidente por el Gobernador. Las jerarquías de los tribunales se establecen en las constituciones estatales. Los jueces de los tribunales estatales son nombrados por el Gobernador del Estado, siguiendo la recomendación del gobierno estatal. La federación no tiene competencias para intervenir en ninguno de estos nombramientos.

7. El poder judicial, ¿Sigue la distribución de competencias? Es decir, ¿Existen tribunales federales y estatales competentes para resolver, respectivamente, las cuestiones de competencia federal o de competencia estatal? En relación con los tribunales estatales, ¿Compete a los Estados la selección y el nombramiento de los jueces, magistrados y personal auxiliar? ¿Disponen del poder legislativo necesario para regular dichos aspectos? ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones? ¿Quién asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados? ¿En función de qué criterio? ¿Las resoluciones judiciales de los órganos jurisdiccionales estatales pueden ser revisadas por órganos judiciales que extiendan su jurisdicción a todo el territorio de la Federación? ¿En qué casos?

La Constitución del Commonwealth divide el poder judicial entre el Commonwealth y los estados y contempla dos jerarquías distintas de tribunales, unidos en el ápice por la Suprema Corte. La competencia judicial federal incluye temas derivados de la Constitución del Commonwealth y bajo leyes federales, asuntos que involucran partes o al gobierno en diferentes jurisdicciones y asuntos en los cuales el Commonwealth es parte. Esta jurisdicción puede ser conferida ya sea a tribunales federales o estatales. En el primer medio siglo de la federación, el Commonwealth hizo un uso extensivo de los tribunales estatales. A partir de la década de 1970, no obstante, el sistema del tribunal federal ha sido progresivamente desarrollado hasta el punto en que ahora existe una clara jerarquía de tribunales federales, que incluye un Tribunal Federal de Magistrados, un Tribunal Familiar especializado, y el Tribunal Federal de Australia, por debajo de la propia Suprema Corte.

El papel de la Suprema Corte como último tribunal de apelación le da una autoridad significativa en materia estatal. La Suprema Corte es el arbitro final en temas surgidos de las constituciones estatales; interpreta en última instancia la legislación estatal; declara y desarrollo el derecho común australiano. Las decisiones de la Suprema Corte son vinculantes en la totalidad del sistema estatal. Esto tiene un efecto de homogenización que tiende a incrementar el valor persuasivo de las decisiones judiciales estatales para cada uno.

Los tribunales estatales han tenido siempre la facultad de ejercer la jurisdicción federal. Pero a fin de eliminar disputas jurisdiccionales sobre que estado debe juzgar un asunto, y disputas sobre si los casos que conciernen a la jurisdicción estatal pueden ser juzgados por los tribunales federales, el Commonwealth y los estados y territorios se reunieron en 1987 y acordaron un esquema por el cual la Suprema Corte de cada estado y territorio delegaba su jurisdicción completa a la Suprema Corte en cada uno de los otros

estados o territorios, y en el Tribunal Federal y en el Tribunal Familiar; y las cortes federales delegaban su jurisdicción en sus similares, así como en cada una de las Supremas Cortes estatales y territoriales. Esto se conoció como esquema cruzado de delegación de jurisdicción. Después de 12 años en que este esquema ha trabajado efectivamente para eliminar disputas jurisdiccionales y la multiplicación de procedimientos, la Suprema Corte sostuvo en 1999 que el Capítulo III de la Constitución prohibía implícitamente la delegación del poder judicial estatal hacia los tribunales federales. Aunque la delegación de la jurisdicción estatal en los tribunales federales ha sido invalidada, el resto del esquema aún opera.

Los gobiernos estatales son competentes para nombrar jueces, magistrados y personal administrativo en sus propios tribunales. Los estados también son responsables de la asignación de recursos a la administración de justicia dentro de su jurisdicción (el gobierno federal asigna recursos a los tribunales federales) aunque la existencia de un desequilibrio fiscal vertical y la del gobierno federal de realizar transferencias condicionadas a los estados significa que el gobierno federal puede de vez en cuando tener alguna influencia sobre la asignación de recursos. Aunque los tribunales estatales pueden ejercer la jurisdicción federal, el Commonwealth tiene capacidad limitada para influir la composición de los tribunales estatales para dicho propósito.

No existe un órgano de autogobierno del poder judicial, más que la existencia de independencia judicial. El poder judicial se establece en la constitución federal y las constituciones estatales. Los jueces en diversos tribunales algunas veces deciden en relación con la naturaleza y extensión del poder judicial. La jurisdicción de diversos tribunales es otorgada en parte por la legislación. Hay en Australia al menos tres cuerpos ocupados del poder judicial y de la administración judicial, aunque no cuentan con facultades con relación al gobierno del poder judicial: el Instituto Australiano de Administración Judicial (Australian Institute of Judicial Administration (AIJA)) que es un instituto incorporado afiliado con la Universidad de Melbourne como un instituto de investigación y educación; Es financiado por el Comité Permanente de Fiscales Generales (Standing Committee of Attorneys-General (a committee comprised of the attorneys general from each state and territory and the Commonwealth)) y de los ingresos por suscripción de sus membresía. Los objetivos principales del AIJA incluyen la investigación de la administración judicial y el desarrollo y conducción de programas educativos para oficiales judiciales, los administradores de los tribunales y los miembros de la profesión legal en relación con la administración de tribunales y el sistema judicial. Otro cuerpo es la Conferencia Judicial de Australia Incorporada, una asociación sin fines de lucro de jueces de todas las jurisdicciones que busca asegurar la conservación de una fuerte independencia judicial, para conseguir una mejor comprensión pública del papel del poder judicial, para asegurar que los tribunales sean accesibles, y para mantener, promover y mejorar la calidad del sistema judicial australiano. Existe también un Consejo de Jueces Jefes conformado por los jueces jefes de todas los tribunales superiores de Australia, que se reúne regularmente para considerar asuntos estratégicos. Estos cuerpos interactúan hasta cierto grado – por ejemplo la AIJA publicó una Guía de Conducta Judicial para el Consejo de Jueces Jefes.

Los tribunales federales pueden revisar las decisiones de los tribunales estatales en materias en las que los tribunales estatales ejercían competencias federales y el asunto es entonces apelado ante un tribunal federal. La Suprema Corte de Australia es el último tribunal de apelación para todos los asuntos.

8. ¿Existen otras vías significativas de participación de los Estados en las instituciones o las funciones de la Federación? ¿Se encuentra reconocida su participación o presencia en los organismos federales que dispongan de relativa autonomía, por ejemplo, en el campo de los derechos de los ciudadanos o de la intervención en la economía (comisiones independientes o agencias con funciones reguladoras, arbitrales, financieras, etc.)?

La mayoría de las instituciones y funciones federales se gobiernan y son desempeñadas por el gobierno federal y por burocracia federal, pero los estados tienen alguna participación en muchos de ellos,

normalmente a través de cuerpos intergubernamentales tales como el Consejo de Gobiernos Australiano, la Conferencia de Presidentes, el Comité Permanente de Fiscales Generales y otros Consejos Ministeriales. Por ejemplo la Comisión de Subvenciones del Commonwealth es un órgano del gobierno federal que asesora al gobierno del Commonwealth en respuesta a términos de referencia específicos en asuntos concernientes a la atribución de los fondos de asistencia del Commonwealth a los estados y territorios. Estos términos de referencia son normalmente decididos en negociaciones entre el Commonwealth y los Estados, mediante reuniones de tesoreros. Esencialmente la mayor parte de las instituciones son ya sea estatal o federal, pero hay un grado razonablemente alto de cooperación entre gobiernos estatal y federal y oportunidad de participación en sus respectivos ámbitos a través de un sistema de reuniones intergubernamentales y consejos interministeriales.

9. Los Estados ¿Pueden someter libremente a referéndum o a consulta popular algunas iniciativas o medidas de carácter político o legislativo? ¿Existen restricciones o se reconoce algún tipo de poder a la Federación en este campo?

En aquellas constituciones estatales que prevén referéndum, el parlamento estatal puede convocar un referéndum sobre cuestiones estatales relevantes de constitucionalidad. El procedimiento de referéndum para asuntos constitucionales del Commonwealth fue abordado antes (parte II, pregunta 1.). Los estados no pueden convocar un referéndum relativo a la Constitución del Commonwealth directamente, aunque pueden presionar para algunos cambios a través de las reuniones intergubernamentales.

En asuntos que no afectan a la constitución, pueden realizarse referéndum consultivo (también llamados plebiscitos). Los gobiernos federal, estatal y territorial han sostenido referéndum consultivo en varios temas para la calibrar a la opinión pública. Un gobierno estatal puede convocar un referéndum consultivo, o un referéndum constitucional si así lo establece su constitución y cuenta con suficiente apoyo parlamentario, y el gobierno federal no puede intervenir – excepto hasta donde el gobierno federal puede impugnar un cambio hecho por un estado como resultado de un referéndum si dicho cambio contraviene la Constitución del Commonwealth.

10. Desde el punto de vista simbólico (banderas, himno, precedencias protocolarias, idiomas, etc.), ¿Existe alguna previsión favorable a los Estados que merezca ser destacada?

La Constitución del Commonwealth establece que el Commonwealth no dará trato preferencial a ningún estado en la regulación de intercambios, comercio o ingresos; que los estados conservaran sus constituciones; y que ninguno será discriminado basándose en la residencia estatal. Sin embargo no hay disposiciones constitucionales relativas a temas simbólicos en favor de los estados como banderas, lenguas u otros similares.

V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

1. ¿El sistema de distribución de competencias está fijado principalmente en la Constitución federal? ¿Está garantizado por la misma?

Si, el sistema de reparto de competencias se consagrado principalmente en la Constitución federal. La Constitución del Commonwealth enumera las competencias de la legislatura y de la judicatura de federales. Las competencias ejecutivas federales han sido definidas mediante interpretación judicial, por analogía a las competencias legislativas federales. Aunque sujetos a la Constitución del Commonwealth, los estados australianos tienen competencias plenas bajo sus respectivas constituciones estatales.

Mientras que el reparto de competencias esta consagrado en la Constitución, hay decisiones significativas de la Suprema Corte relativas al modo en que ciertas competencias legislativas deben ser interpretadas, y

sobre la capacidad del Parlamento federal para ‘cubrir el campo’ en una materia de competencias legislativas concurrentes y por tanto excluye a los estados de legislar en una materia, que es importantes para la operación de la distribución de competencias.

2. ¿Cuál es el diseño básico de este sistema? ¿Una lista de competencias federales, una lista de competencias estatales, una doble lista, otras soluciones?

El gobierno federal tiene sólo competencia para legislar en las materias expresamente enlistadas en la Constitución como de competencia legislativa federal. Muchas de estas competencias se encuentran enlistadas en la sección 51 de la Constitución. Un puñado de estas materias son expresamente competencias federales exclusivas, pero la mayor parte se tienen concurrentemente con los estados. La Constitución no enumera las competencias legislativas de los estados, pero tienen competencia residual para legislar en todas las materias que hayan sido consideradas por la Constitución como de reserva exclusiva de la legislatura federal. Los estados también pueden ser excluidos de legislar en un área de competencia concurrente del Parlamento del Commonwealth este Parlamento al legislar ‘cubra el campo’ y no deje entonces lugar para los estados.

3. ¿Existe una previsión constitucional sobre los poderes residuales, es decir sobre aquellas materias "nuevas", no asignadas por las leyes constitucionales? ¿En favor de qué nivel, federal o estatal? ¿Qué efectividad real ha tenido en el sistema? Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?

No existe una previsión constitucional que trate la repartición de competencias sobre materias “nuevas”. Sin embargo existe cierta flexibilidad en las competencias asignadas expresamente, ya sea en forma exclusiva o concurrente, a la legislatura federal. La Suprema Corte ha sostenido que el Parlamento federal tiene competencia para legislar en materias ‘incidentales’ para hacer efectivo el otorgamiento de una competencia particular. Bajo la sección 51(xxxix) el parlamento federal también es competente para hacer leyes respecto de ‘Materias incidentales a la ejecución de cualquier competencia otorgada por esta Constitución al Parlamento o en cualquiera de las respectivas Cámaras, o en el Gobierno del Commonwealth, o en la Judicatura Federal, o en cualquier departamento u oficial del Commonwealth’. Algunas competencias han sido interpretadas en una forma que les permite mantenerse vigentes, como, por ejemplo, la competencia federal para legislar respecto a ‘Servicio postal, telegráfico, telefónico y similares’ ha sido interpretada para incluir las emisiones de radio y la televisión. Cualquier “nueva” materia que fuera objeto de un tratado que Australia deseara implementar deberá, basándose en el tratamiento actual de la Suprema Corte, caer dentro de las competencias legislativas federales respecto a asuntos exteriores. La competencia en asuntos exteriores, por ejemplo, ha sido utilizada como base para la legislación del Commonwealth en derechos humanos y medio ambiente – materias que no aparecen en el listado que enumera las competencias del Commonwealth.

Cualquier materia nueva que no pudiera adscribirse implícitamente al Parlamento federal por alguno de los mecanismos antes descritos, caería exclusivamente dentro de las competencias legislativas residuales de los estados. Si el parlamento federal pretendiera reclamar la competencia exclusiva o concurrente sobre dicha nueva materia y no pudiera hacerlo vía los métodos descritos, podría tratar de añadir una nueva competencia a la lista por la vía de un referéndum para reformar la Constitución (esto ha sido llevado a cabo exitosamente en dos ocasiones) o podría solicitar que los estados remitan su competencia al Commonwealth de conformidad con la sección 51(xxxvii) de la constitución.

4. Existe una regla de prevalencia del derecho federal en el caso de conflicto entre ordenamientos? ¿Qué aplicación ha tenido?

La Sección 109 de la Constitución establece: ‘Cuando la ley de un Estado sea inconsistente con una ley del Commonwealth, prevalecerá la última, y la primera será, en toda la extensión de la inconsistencia, no válida’. Esta disposición ha sido aplicada en diversas instancias. La Suprema Corte a tendido, desde la década de 1920, a interpretar ampliamente la sección 109, con un efecto centralizador y excluyendo a los estados de legislar en varias áreas de competencias concurrentes. De este modo una ley estatal puede ser considerada inconsistente con una ley federal para los propósitos de la sección 109 si, aunque las leyes no sean contradictorias o conflictivas en modo alguno, la Corte considere que el Parlamento federal intentaba cubrir la totalidad del campo legislativo – previniendo de ese modo que otra legislatura, la estatal, se introduzca en dicho campo.

La previsión de que las leyes estatales inconsistentes serán inválidas ‘en toda la extensión de la inconsistencia’ ha sido interpretada por la Suprema Corte como queriendo decir que la inconsistencia dejará de existir, cuando, por ejemplo, la ley federal relevante sea abrogada o suficientemente enmendada, la ley estatal será operativa una vez más.

5. ¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?

No aplicable. Ver respuestas 1-4 de este punto.

6. ¿La Constitución permite la "flexibilización" de la distribución de competencias por vías diferentes a la propia modificación constitucional? Es decir, ¿Puede la Federación, por sí sola, transferir o delegar competencias en los Estados? ¿Se prevé el supuesto inverso, de los Estados a la Federación? ¿A través de qué vías? ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación? ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

La Sección 51(xxxvii) (‘la competencia de remisión’) mencionada en la respuesta 3, provee cierta flexibilidad en la repartición de competencias al permitir que los estados remitan competencias legislativas al Commonwealth. Esta disposición ha sido utilizada por los estados normalmente en ocasión del cumplimiento de un acuerdo intergubernamental sobre la implementación de un esquema nacional en una materia en la que el Commonwealth carece de competencia legislativa, o no tiene competencia legislativa suficientemente amplia. En caso de que solamente algunos estados hagan la remisión, la ley del Commonwealth puede aplicarse únicamente a dichos estados.

Los estados pueden legislar en cualquier materia que la Constitución no exprese como reservada exclusivamente al Commonwealth.

7. En relación con las funciones públicas, ¿Hay materias confiadas íntegramente a uno de los dos niveles, federal o estatal?

Si, diversas materias se atribuyen completamente a un solo nivel de gobierno. Cualquier materia que no se encuentre listada dentro del título de competencias legislativas del Commonwealth en la Constitución, y que no pueda ser considerada como un título de las competencias del Commonwealth en virtud de alguno de los mecanismos de flexibilidad señalados en la respuesta a la pregunta 3, será residual y competencia exclusiva de los estados.

Por disposición expresa de la Constitución, el Commonwealth tiene competencia legislativa exclusiva en relación con las fuerzas navales y militares (secciones 51(vi) y 114), cambio (secciones 51(xii) y 115), la sede del gobierno del Commonwealth, el servicio público del Commonwealth y espacios públicos del Commonwealth (sección 52), la imposición de impuestos de aduanas y aranceles y el otorgamiento de recompensas (sección 90). Varias otras materias han sido dejadas en forma exclusiva para el

Commonwealth aunque exista la competencia legislativa concurrente. El derecho de familia es un ejemplo de una competencia concurrente que ha sido cubierta por el Commonwealth (con alguna referencia de competencias de los estados al Commonwealth). El derecho de familia es un campo tratado casi exclusivamente por los estado hasta que el Commonwealth decidió ejercer su competencia legislativa concurrente por primera ocasión en 1959, y después más extensamente en 1975.

8. ¿Se reconoce la técnica de las competencias concurrentes (que tanto la Federación como el Estado puedan legislar, aunque la legislación federal desplace a la estatal en caso de conflicto?)

Sí. Remitirse a las respuestas 2 y 4 de este punto.

9. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación tenga reservada exclusivamente la legislación, mientras que la ejecución de la misma corresponda a los Estados? En caso afirmativo, el poder reglamentario ¿Donde se inscribe, en la competencia para legislar o en la competencia para ejecutar dicha legislación? ¿Puede la legislación federal incidir o configurar la organización y la actuación administrativa de los Estados?

No. Las competencias ejecutivas tienden a seguir a las competencias legislativas. En cualquier caso, hay muy pocas competencias exclusivas del Commonwealth – ver la respuesta a la pregunta 7. La legislación federal no puede establecer la organización y funcionamiento administrativo de los estados.

10. ¿Hay ámbitos en los cuáles la Federación pueda fijar los principios, las bases o las directrices de la legislación de los Estados? En caso afirmativo, ¿La Federación ha hecho un uso extensivo de dicho poder? ¿Existe algún mecanismo que permita corregir dicha situación?

El gobierno federal podría establecer efectivamente principios o las bases de la legislación estatal en cualquier materia sobre la que los gobiernos de los estados y de la federación tengan competencias legislativas concurrentes, simplemente mediante la promulgación de legislación federal que los estados, en virtud de la sección 109, estarían inhabilitados para contravenir. Como se mencionó anteriormente, el gobierno federal puede ir incluso más lejos e intentar cubrir la totalidad de un campo legislativo, por tanto evitando que los estados ejerzan sus competencias concurrentes.

Asimismo, el gobierno federal ha encontrado medios para influenciar a los gobiernos estatales en áreas que no entran dentro de las competencias legislativas del Commonwealth, ya sea condicionando el otorgamiento de asistencia financiera a los estados – por lo tanto dictando la política estatal – o haciendo uso de las competencias del Commonwealth para alcanzar los resultados deseados en materias no relacionadas directamente con la competencia. Por ejemplo, en un intento para proteger el medio ambiente de la Isla Fraser Island en el estado de Queensland, el gobierno federal prohibió de hecho la minería en la Isla Fraser mediante la emisión de una ley, basándose en las competencias de industria y comercio, para prohibir la exportación de minerales extraídos en la isla. La Suprema Corte sostuvo la validez de la legislación del Commonwealth, a pesar de que la clara motivación de la legislación era la protección ambiental, no la regulación de la industria (*trade*) y el comercio. Hay varios ejemplos de este tipo de acciones del Commonwealth para controlar la actuación de los estados.

11. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta? La Administración del Estado, ¿Puede ejercer competencias o funciones federales por delegación o encargo de la Federación? En dicho caso, los órganos del Estado dependen jerárquicamente de la Administración federal? ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?



El gobierno federal australiano tiene su sede en la ciudad capital de Canberra en el Territorio Capital Australiano (Australian Capital Territory (ACT)). El parlamento federal, los ministros del gobierno, y la Suprema Corte de Australia tiene todos sede en Canberra, al igual que los departamentos del gobierno del Commonwealth. Muchos departamentos del gobierno del Commonwealth tienen oficinas estatales o sucursales, y por lo tanto puede decirse que hay alguna administración federal localizada en el territorio de los estados. Las sucursales de la Oficina Tributaria Australiana, del Departamento de Asuntos de Inmigración, Multiculturales e Indígenas, y el Departamento de Educación, Ciencia y Formación son ejemplos de departamentos del Commonwealth que tienen oficinas en todos los estado. Estos también son ejemplos de departamentos que necesitan de un contacto directo con los usuarios públicos de sus servicios a lo largo de Australia.

Los gobiernos estatal y federal generalmente administran sus propias leyes y políticas sin interferencia directa de otros niveles de gobierno es su organización administrativa. En vista del largo número de materias en las cuales la competencia es concurrente, el resultado es una considerable duplicación y superposición de funciones y administración. También existe un complejo sistema de acuerdos intergubernamentales, incluyendo algunos esquemas de cooperación legislativa, en los cuales la división entre competencia federal y estatal y administración puede resultar de algún modo poco nítida. Ha habido retos a la validez constitucional de varios esquemas intergubernamentales, pero generalmente la Suprema Corte a apoyado los arreglos cooperativos. Aunque mientras que ‘no existe impedimento constitucional para la cooperación ... el principio no otorgará competencias que de otra forma no existen’.^{vi}

Algunos ejemplos, previstos constitucionalmente, de la administración de leyes federales por parte de los estados, es el uso de prisiones estatales para prisioneros federales (sección 120) y el otorgamiento de jurisdicción federal a los tribunales estatales (discutido con mayor detalle con anterioridad) por lo cual el Commonwealth debe recurrir a los tribunales estatales conforme los encuentre.

12. ¿Qué límites generales establece el sistema a las competencias de los Estados?

Los límites generales de las competencias legislativas estatales son que el estado no puede legislar sobre materias que son competencia exclusiva del Commonwealth; en areas de competencia concurrente no puede promulgar validamente leyes que sean inconsistentes con las leyes del Commonwealth (sección 109); y el estado no puede legislar para afectar o limitar las prerrogativas o propiedad del Commonwealth. Cuando un estado legisla en materias relacionadas a la constitución estatal, o las competencias y los procedimientos de los parlamentos estatales, debe cumplir con ciertos requisitos de modalidades y formas.



Los estados si tienen competencias para legislar extraterritorialmente, pero generalmente debe existir alguna conexión, aunque sea meramente una conexión remota, entre el estado que promulga y las cosas o eventos extraterritoriales sobre los que la ley pretende tener efectos.

Naturalmente los estados no pueden aprobar legislación contraria a la Constitución del Commonwealth, lo que significa no solamente que no puede legislar en áreas de competencia exclusiva del Commonwealth, sino que también debe apegarse con ella, por ejemplo, la sección 92 (libertad de comercio interestatal), sección 117 (libertad de discriminación en razón del estado de residencia) y otras garantías implicadas como la libertad de comunicación política y la independencia y separación del poder judicial federal. La Suprema Corte ha dicho también de paso que si la competencia legislativa de los estados ‘se encuentra sujeta a algunas limitaciones en relación con derechos profundamente arraigados en nuestro sistema democrático de gobierno y en el common law ... es otra cuestión que necesitamos explorar’.^{vii}

Fuera de estas limitaciones, los estados tienen competencias legislativas plenas.

13. A su juicio, ¿cuáles son las competencias federales más importantes?

Las competencias federales más importantes son sus competencias impositivas incluyendo la competencia exclusiva para grabar bienes (secciones 51(ii) y 90); la competencia sobre asuntos exteriores que ha sido interpretada extensivamente para permitir al Commonwealth legislar para dar vigencia a un convenio internacional, cualquiera que sea la materia (sección 51(xxix)); y competencias relativas a la seguridad social, inmigración y defensa. Otras competencias han probado ser útiles, en parte porque se les ha dado una interpretación amplia, son la competencia sobre corporaciones (sección 51(xx), en la cual el Commonwealth basa la mayor parte de la legislación de prácticas comerciales, alguna legislación sobre relaciones industriales y disposiciones que regulan la estructura de las compañías bajo la ley de corporaciones), la competencia sobre relaciones industriales (sección 51(xxxv), que es limitada y compleja, pero útil) y la competencia sobre industria (*trade*) y comercio (sección 51(i), bajo la cual el Commonwealth tiene competencia sobre toda industria (*trade*) y comercio excepto el comercio realizado completamente dentro de un estado particular). El derecho familiar es otra área importante de competencia del Commonwealth que, aunque constitucionalmente concurrente, es en la práctica del dominio exclusivo del Commonwealth.

14. A su juicio, ¿cuáles son las competencias estatales más importantes?

Las competencias estatales con mayor importancias son las de derecho penal, propiedad y planificación, salud y educación. Otras competencias legislativas significativas incluyen aquellas relacionadas con servicios públicos e infraestructura, el medio ambiente, recursos (incluyendo montes (*forest*) y tala), gobierno local, negocios e industria (*trade*) agricultura, juegos y profesiones, y procedimientos médicos y científicos.

15. ¿Alguna de estas competencias federales o estatales ha sido objeto de una interpretación particularmente extensiva?

Si, diversas competencias concurrentes y exclusivas han sido objeto de litigios y han sido interpretadas extensivamente por la Suprema Corte. Remitirse a las respuestas 3, 4, 10, 12 y 13, and para mayor detalle remitirse a: Brian Galligan, *A Federal Republic*, Oxford University Press 1995, Capítulo 7 ‘the High Court and the Constitution’; Sir Robert Menzies, *Central Power in the Australian Commonwealth*, University Press of Virginia 1967; y Leslie Zines, *The High Court and the Constitution* (4th ed), Butterworths 1997.

16. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional? ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada? ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Cómo se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

Cuando se formó la federación australiana en 1901, Australia era aun una colonia Británica, y no tenía competencias para ingresar en tratados – de ahí la referencia en la sección 51(xxix) a ‘asuntos externos’, en vez de relaciones exteriores y diplomáticas, aunque debe anotarse que Australia tenía competencia para conducir su propia relación con sus vecinos del Pacífico a pesar de su estatus de colonia (sección 51(xxx)). Australia alcanzó el estatus internacional completo como nación gradualmente durante las primeras décadas de federación, era el *Estatuto de Westminster* de 1931 el que marcaba la madurez legal de Australia y legitimaba el poder de Australia para entrar en tratados.^{viii} En ningún sitio se establece expresamente que el Commonwealth tiene competencia exclusiva para entrar en tratados, pero esto se asume generalmente ya que los estados carecen de estatus legal internacional y se considera entonces que carecen de capacidad independiente para celebrar tratados. ‘Dejando de lado los acuerdos comerciales,

esto da efectivamente al Commonwealth competencia exclusiva para representar a la nación en asuntos internacionales'.^{ix}

La Constitución no dispone expresamente la transferencia de competencias de soberanía a organismos regionales o internacionales, dado que, como se mencionó, Australia era una colonia cuya política exterior dependía de Gran Bretaña al establecerse la federación. Australia participa en un grupo regional llamado APEC, pero se trata de un organismo débil y difuso. No hay un bloque similar a la UE o NAFTA al que Australia pudiera unirse, por lo que en la actualidad esta pregunta tiene poca relevancia para Australia.^x

VI. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL

1. ¿Reconoce la Constitución federal la autonomía local o municipal? ¿Y las Constituciones de los Estados? En caso afirmativo, ¿Cómo se define dicha autonomía? ¿Qué contenidos se deducen de dicho reconocimiento constitucional?

La Constitución federal no hace referencia a una autonomía local o municipal. Se hicieron referendums para reformar la Constitución para incluir una referencia al gobierno local en 1974 y 1988 y ninguno tuvo éxito. El gobierno local se cubre en, y recibe protección limitada, las constituciones estatales. Sin embargo los estados mantienen la competencia para cambiar sus previsiones constitucionales en materia de gobierno local, asimismo tienen competencia para cambiar las competencias, la composición y los límites territoriales de los gobiernos locales, más o menos, sin restricciones. Queensland no puede abolir el gobierno local sin un referéndum.^{xi}

2. Los titulares de los órganos de gobierno municipales, ¿Son elegidos democráticamente por la población del municipio o ente local correspondiente o se sigue un sistema diferente?

Los gobiernos locales son elegidos democráticamente por la población del área de cada gobierno local. Sin embargo no existe una protección constitucional arraigada para dichas elecciones democráticas, y en el estado de Victoria en la década de 1990 se efectuaron cambios radicales al gobierno local, incluyendo la amalgamación de áreas locales, el nombramiento de gestores / administradores y la suspensión de elecciones en algunas áreas durante ciertos períodos.

3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales? En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad? ¿Disponen los municipios u otros entes locales de la facultad de impugnar leyes o actos, ya sean federales o estatales, que consideren lesivos para su autonomía? ¿Ante qué órganos o tribunales?

El gobierno local está bajo control estatal, dicho control se extiende a todos los aspectos del gobierno local. Las entidades de gobierno local pueden recurrir decisiones ejecutivas del gobierno estatal frente a las constes estatales bajo el argumento de que violan el nivel de autonomía otorgado al gobierno local por vía de la constitución o legislación estatal, pero el gobierno estatal puede fácilmente eliminar dichas disputas simplemente mediante el cambio de las reglas relativas al gobierno local. Porque el gobierno federal no tiene competencia legislativa respecto al gobierno local (directamente) y el gobierno local es un asunto estatal, los gobiernos locales no pueden recurrir leyes federales o decisiones federales basados en la violación de la autonomía del gobierno local, pero podrían teóricamente recurrir al gobierno federal basándose en que legisló excediendo sus competencias constitucionales (por ejemplo, si el parlamento federal aprueba una ley que indirectamente afecta el funcionamiento del gobierno local, pero que no fue emitido bajo un título de competencia del Commonwealth).

- 4. La definición del régimen local (tipos de entes locales, organización, competencias, régimen de funcionamiento, personal a su servicio, etc.), ¿Es una competencia federal o estatal? ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados? ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales? ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?**

El diseño del gobierno local entra en la competencia estatal. Los gobiernos estatales tienen competencia para determinar la composición, estructura, competencias y funciones del gobierno local. El gobierno federal puede y establece relaciones directas con gobiernos locales, y tiene un Oficina Nacional de Gobierno Local (NOLG por sus siglas en inglés) dentro del Departamento federal de Transporte y Servicios Regionales. La NOLG es responsable de administrar las Transferencia de Asistencia Financiera (Financial Assistance Grants) del gobierno federal al local, y de la administración de transferencias financiadas bajo el Programa de Incentivos al Gobierno Local diseñado para promover la contribución de los gobiernos locales hacia áreas de prioridad de las políticas federales. El gobierno federal puede también hacer pagos con propósitos específicos y proveer financiamiento directo para gobiernos locales. El financiamiento del gobierno federal es parcialmente pagado directamente al gobierno local, y el resto a través de los estados. El gobierno federal no puede intervenir directamente en las actividades locales o en las competencias estatutarias, pero tiene una influencia considerable en virtud de sus competencias en materia de gasto. Los gobiernos locales también reciben financiamiento de los estados.

- 5. ¿Existen en su sistema constitucional las llamadas "ciudades-Estado"? ¿En virtud de qué norma o disposición? ¿Hasta qué punto su régimen es plenamente equiparable al de los Estados? Más allá de la existencia o no de dichas ciudades, ¿Existen municipios que gocen de un régimen especial de autonomía? ¿Cuáles? ¿Cuál es el fundamento del reconocimiento de dicho régimen?**

No. Hay gobiernos locales que representan a grandes poblaciones urbanas (como el Brisbane City Council en la ciudad capital del estado de Queensland) y el Territorio de la Capital Australiana que fue creado con el propósito de albergar la sede del gobierno federal en la ciudad de Canberra, pero no hay ciudades-estado.

- 6. ¿Pueden los Estados crear entes locales intermedios entre el municipio y el mismo Estado? En su sistema, ¿Existen dichos entes locales intermedios en su sistema? ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación? ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? ¿Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado? ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno? ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?**

Las competencias plenas de los estados implican que pueden crear entidades locales intermedias entre los gobiernos locales y los estatales, sin embargo el gobierno intermedio no figura en el sistema australiano. No obstante, los gobiernos locales sí varían enormemente en dimensiones geográficas y población, así como en ingresos. Los gobiernos locales también forman parte de agrupaciones entre ellos conocidas como 'Organizaciones Regionales de Consejos' (ROCs por sus siglas en inglés). Las ROCs son grupos voluntarios que colaboran en materia de interés común, y generalmente se involucran en actividades como investigación, estrategias regionales, compartir recursos, abogar por la región, y facilitar el desarrollo e implementación de programas del gobierno central. Cada estado tiene a su vez una asociación de gobiernos locales, formada por los propios gobiernos locales, y el máximo cuerpo para el gobierno local en Australia es la Asociación Australiana de Gobiernos Locales, que tiene in representante

en el Consejo de Gobiernos Australianos y otros Consejos Ministeriales intergubernamentales (federal-estatal). La Asociación Australiana de Gobiernos Locales es una federación de las asociaciones de gobiernos locales en cada uno de los seis estados y en los dos principales territorios continentales y busca representar los intereses de los gobiernos locales relacionados con el gobierno del Commonwealth y foros nacionales. Cada gobierno estatal tiene un Departamento y un Ministro responsable para los gobiernos locales.

7. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios? ¿Pueden éstos prestar servicios o ejercer funciones federales o estatales? En caso afirmativo, ¿Qué mecanismos jurídicos se utilizan para articular dicha colaboración (delegación, encargo, etc.)? ¿En qué ámbitos o sectores suele utilizarse? Los municipios ¿Deben prestar obligatoriamente dicha colaboración? ¿Tienen derecho a la obtención de la financiación correspondiente a cargo de la Federación o del Estado que la solicite?

Las competencias locales son determinadas por los gobiernos estatales, usualmente mediante legislación concebida persiguiendo el reconocimiento de los gobiernos locales en las constituciones estatales. Hay diferencias considerables en los papeles y responsabilidades de los consejos en los diferentes estados, pero algunas funciones y servicios habitualmente proveídos por los gobiernos locales incluyen:

-construcción y mantenimiento de infraestructura clave incluyendo caminos y puentes, drenaje, manejo de desechos;

-regulación de comunidades locales (por ejemplo, inspección, licencias y regulación de permisos de alimentos y control de ruido animal);

-gestión y planeación ambiental; y

-provisión de servicios como el cuidado de ancianos e instalaciones de recreación.^{xii}

Los gobiernos locales proveen varios servicios y ejercen competencias depositadas en ellos por el gobierno estatal. Aunque los gobiernos locales no ejecutan o ejercen competencias federales, pueden contribuir a la implementación de políticas federales en ciertas áreas, y pueden impulsados a hacerlo mediante incentivos de financiamiento y en foros intergubernamentales. Todos los niveles de gobiernos cooperan y colaboran en algunos asuntos a través de los diversos departamentos, consejos y asociaciones mencionados anteriormente.

8. Los municipios y entes locales, ¿Tienen reconocida la potestad normativa o reglamentaria? ¿Qué otras potestades generales tienen reconocidas? ¿De cuales carecen?

Los gobiernos locales son competentes para hacer leyes locales respecto de cualquier función o competencia otorgada al gobierno local por el gobierno estatal relevante, y la competencia para recaudar ingresos, usualmente a través de cargos por los servicios de disposición de residuos e igualmente, a través del cobro de derechos por licencias o permisos, y a través de multas por infringir leyes locales (tales como multas de aparcamiento). Las leyes de los gobiernos locales no pueden ser inconsistentes con ningún Acta o regulación federal o estatal. La legislación estatal prescribe procedimientos para la elaboración de las leyes de los gobiernos locales, establece los parámetros de lo que la ley local puede hacer o cubrir, y usualmente provee un mecanismo para disputar la validez de una ley local.

VII. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- 1. En su Federación, ¿Se afirma la existencia de un principio de colaboración o de lealtad constitucional entre las diversas instancias político-administrativas? En caso afirmativo, ¿Cuál es la fuente -Constitución, norma, convención- que permite afirmar su existencia? De dicho principio, ¿Qué consecuencias o contenidos se deducen? ¿Hasta qué punto puede hablarse de jerarquía entre Administraciones?**

En la federación australiana no existe un principio formal de colaboración o lealtad constitucional entre las diferentes autoridades políticas y administrativas, excepto hasta donde el gobierno constitucional y la adhesión a los principios constitucionales han sido inculcados, y la Constitución del Commonwealth prevé cierto grado de cooperación intergubernamental.^{xiii}

Si se ve a Australia como una federación dual con dos esferas de gobierno, cada una con un conjunto completo de instituciones de gobierno y las atribuciones de competencia correspondientes, podría definirse como no-jerárquica. Ciertamente en áreas en las cuales los estados tienen competencia legislativa exclusiva los estados pueden ser vistos como ubicados por debajo en la jerarquía de gobierno del Commonwealth. Sin embargo, cuando uno toma en cuenta la supremacía de la legislación del Commonwealth en casos de inconsistencia; la interpretación amplia de las competencias del Commonwealth ha resultado en una creciente centralización, y la posibilidad del Commonwealth para ejercer influencia sobre áreas exclusivas del estado a través de las transferencias condicionales de fondos, la federación australiana aparenta comprender una jerarquía con el gobierno del Commonwealth en el ápice.

- 2. ¿Prevé la Constitución federal un sistema de relaciones intergubernamentales entre la Federación y los Estados? ¿A través de qué mecanismos? Dichos mecanismos, ¿Se encuentran establecidos por otras normas constitucionales o legales? ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales? ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema? ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?**

El uso de prisiones estatales para prisioneros federales (s.120), la posibilidad de los estados para delegar competencias legislativas al Commonwealth (s.51(xxxvii)), investir a los tribunales estatales de jurisdicción federal, y la previsión de acuerdos financieros intergubernamentales (ss.94, 96, 105 y 105A) son ejemplos de provisiones para el federalismo cooperativo en la Constitución.

Mientras tanto hay una vasta red de consejos ministeriales intergubernamentales, con una excepción parcial, ninguna esta específicamente autorizada por la Constitución. La excepción es el Consejo Australiano del Préstamo, a través del cual se coordinan los préstamos gubernamentales en Australia y que ha sido establecido por un acuerdo intergubernamental autorizado por la sección 105A de la Constitución del Commonwealth.

Otros consejos ministeriales intergubernamentales son establecidos por la legislación, por intercambio de misivas (*letters*) al nivel de Jefes de Gobierno, o por acuerdos informales entre niveles de gobierno. Muchos de estos Consejos Ministeriales fueron establecidos o consolidados a principios de los 90s como parte del “Nuevo Federalismo” del gobierno federal Laborista. El Secretariado de Relaciones Commonwealth-Estados del Departamento del Primer Ministro y Gabinete publica un Compendio de Consejos Ministeriales Commonwealth-Estados que provee información básica sobre estos cuerpos intergubernamentales como sus objetivos, calendarios de reunión y detalles de contacto. En forma paralela a la red de Consejos Ministeriales hay un sistema de reuniones de oficiales mayores intergubernamentales,

en el cual se lleva a cabo una gran cantidad de trabajo detallado sobre esquemas y negociaciones intergubernamentales.

Los consejos ministeriales varían en su efectividad (por razones que incluyen a la política o la poca frecuencia de las reuniones) pero son generalmente un mecanismo importante para el dialogo y cooperación intergubernamental, y un medio para envolver a todos los niveles de gobierno en la formación de la política nacional en áreas apropiadas. Los consejos ministeriales han probado frecuentemente ser un mecanismo efectivo para la negociación y colaboración entre niveles de gobierno en asuntos que incumbe el ejercicio efectivo de competencias concurrentes, y referencia de competencias por el estado para habilitar esquemas legislativos nacionales consistentes en algunas áreas. Sin embargo la mejora en las relaciones intergubernamentales no ha removido las tensiones ocasionadas por un desequilibrio realmente severo en el sistema fiscal vertical. Hay también preocupación sobre la falta de transparencia de los foros intergubernamentales y la falta de responsabilidad gubernamental por las políticas y decisiones intergubernamentales. Ver la respuesta en la parte X, pregunta 3, para mayor detalle.

Nueva Zelanda también participa en los consejos ministeriales federación-estado y en los acuerdos intergubernamentales australianos, casi como si fueran otro estado de Australia.^{xiv}

3. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados? ¿Participa la Federación en los mismos? ¿Es necesaria la autorización de la misma para su constitución? ¿Quiénes participan en dichos órganos en nombre de los Estados? ¿Qué importancia o influencia real tienen sobre el sistema?

No existe una prohibición constitucional sobre pactos entre estados. Mientras que la cooperación vertical es la norma, en algunas ocasiones se hacen acuerdos intergubernamentales solamente entre estados, sin dar pie a problemas particulares.

Un ejemplo de cooperación horizontal entre estados en el establecimiento del Esquema Australiano de Reconocimiento Mutuo (Australian Mutual Recognition Scheme), que posibilitó la movilidad de trabajadores entre estados y removió las barreras no-arancelarias al intercambio de bienes a través de las fronteras de los estados, dando así efecto a la idea federal de un mercado de bienes y servicios genuino. El reconocimiento mutuo incluye la cooperación horizontal entre estados, pero fue acordada en última instancia y detallada en un cuerpo intergubernamental vertical, la Conferencia Especial del Presidente (Special Premiers' Conference) (conocida como el Consejo del Gobiernos Australianos o COAG) incluye al Primer Ministro y a representantes de gobiernos locales así como a Presidentes estatales, es implementado mediante legislación estatal y del Commonwealth.

4. ¿Qué papel juegan los municipios u otros entes locales en el sistema de relaciones intergubernamentales? ¿En qué órganos de encuentro o de colaboración participan?

Los gobiernos locales están representados en foros intergubernamentales, de los cuales los más importantes de son los consejos ministeriales. El gobierno local esta representado en los consejos ministeriales por el Presidente de la Asociación Australiana de Gobiernos Locales. Los consejos más importantes para el gobierno local son los Consejos de Gobiernos Australianos (Council of Australian Governments), que comprende a los jefes de los gobiernos federal, estatal y de los territorios y al representante de la ALGA; y el Consejo de Ministros de Gobierno Local y Planeación que comprende a representantes del gobierno federal, al ministro responsable del gobierno local de cada estado y territorio, y al representante de la ALGA. La ALGA se encuentra completamente representada en el Consejo Australiano del Transporte, el Consejo En línea (Online), y el Consejo Regional de Desarrollo. En la mayor parte del resto de los consejos ministeriales la ALGA tiene únicamente estatus de observador.

Los Protocolos Amplios para la Operación de los Consejos Ministeriales, determinados por la COAG, prevé que ‘excepto por asuntos en los cuales la membresía sea explícitamente establecida mediante estatuto o acuerdo, corresponde a cada Consejo Ministerial decidir si la ALGA debe ser miembro o acudir a las actuaciones’. El Principio 1 de los Principios Generales para la Operación de los Consejos Ministeriales establece que ‘La membresía del gobierno local y Nueva Zelanda ... no debe estorbar en las funciones centrales del desarrollo y coordinación de la política, resolución de problemas, y acción conjunta por las jurisdicciones dentro de la Federación. Sin embargo, tal membresía puede frecuentemente ser deseable para facilitar la consulta y desarrollo de la política nacional’.

5. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)? ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades? ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?

No en forma extensiva. La mayor parte del trabajo público, la gestión de servicios y el financiamiento de actividades de gobierno se coordina a través de departamentos gubernamentales y reuniones intergubernamentales. Existen algunas ‘Empresas de Negocios Gubernamentales (Government Business Enterprises)’ y otras autoridades semi-gubernamentales y consorcios publico / privados establecidos para propósitos tales como proyectos de infraestructura mayores o proveer servicios públicos, pero tienden a involucrar ya sea al gobierno estatal o federal, y raramente si es que alguna vez lo hacen, involucran la colaboración entre niveles de gobierno.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados? ¿Pueden establecer tributos? Y en caso afirmativo, ¿Con qué límites? Es decir, ¿Pueden utilizar las mismas figuras tributarias - impuestos, contribuciones especiales, tasas, recargos, etc.- que las utilizadas por la Federación? ¿Pueden utilizar la imposición directa e indirecta? ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?

En teoría los estados tienen competencias para imponer cualquier impuesto, salvo los impuestos de aduanas que son competencia exclusiva del Commonwealth bajo la sección 90 de la constitución. La Suprema Corte ha interpretado que los impuestos de aduanas incluyen cualquier impuesto sobre bienes – lo que evita no sólo que los estados graven bienes, sino también que impongan algún impuesto sobre recursos naturales dentro de su propio territorio o en las áreas del litoral adyacentes a su territorio, hasta el grado que dichos impuestos pueden ser considerados como impuestos sobre la producción del recurso. Por otra parte, la propiedad estatal de estos recursos dentro de sus propias fronteras y dentro de las tres millas de los mares territoriales, los habilita para cobrar derechos en relación con su uso. Los estados y por lo tanto, los gobiernos locales no pueden gravar al Commonwealth en forma alguna, aunque el Commonwealth puede y grava a los estados (pero no puede gravar de tal forma que discrimine entre estado o partes de estado o de preferencia a estados o parte de ellos).

Aunque la facultad fiscal general se reparte entre ambos, estados y Commonwealth, en la práctica la fiscalización se ha centralizado a través de la acción política. Los estados tienen competencia para imponer un impuesto sobre la renta, pero no pueden hacerlo de hecho porque el Commonwealth no ha dejado a los estados ningún margen a gravar. El Commonwealth asumió un monopolio sobre la imposición de la renta durante la II Guerra Mundial, a través una serie de Actas entrelazadas y ha retenido el monopolio desde entonces.

A finales de la década de 1990, el estado accedió a renunciar a impuestos estatales adicionales, a cambio de un acuerdo del Commonwealth para asignar a los estados el producto de los impuestos sobre bienes y servicios (GST). Los estados aún imponen algunos impuestos, incluyendo los impuestos sobre la propiedad, los impuestos sobre el juego, los impuestos sobre nóminas y los derechos del timbre o sello (*stamp duties*).

2. ¿Pueden los Estados apelar al crédito o emitir deuda pública en el interior del Estado o de la Federación sin la autorización o consentimiento de ésta? ¿Y en el extranjero? Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?

El diseño constitucional original daba tanto al Commonwealth como a los estados facultades de endeudamiento independientes. Incluso desde el momento de federarse existía la preocupación acerca de los niveles de endeudamiento contraídos durante el periodo colonial en previsión de una infraestructura costosa, como los ferrocarriles. Desde el principio, se preguntaron si el Commonwealth debería hacerse cargo de la deuda estatal o si, como un *quid pro quo*, los préstamos del estado deberían sujetarse a alguna forma de control nacional. En 1927 se alcanzó finalmente un acuerdo sobre esta cuestión, cuando se reformó la Constitución del Commonwealth para autorizar acuerdos entre el Commonwealth y los estados respecto al endeudamiento estatal.

El primer Acuerdo establecía un consejo ministerial intergubernamental, el Consejo de Crédito, para coordinar los préstamos de todos los gobiernos australianos. Establecía que, durante la vigencia del acuerdo, el Commonwealth pediría préstamos para los estados, de acuerdo con las decisiones del Consejo de Crédito. Con algunas modificaciones, este esquema permaneció por más de sesenta años, aunque su efectividad disminuyó ampliamente cuando los estados desarrollaron nuevos métodos de financiamiento de obras primordiales y las autoridades semi gubernamentales que quedaron fuera de la definición de estados en los términos del acuerdo buscaron sus propias fuentes de créditos. Una revisión de gran importancia del Acuerdo Financiero ha restaurado la capacidad de cada gobierno para endeudarse en nombre propio, pero requiere que los programas de deuda sean completamente revelados y sujetos a la vigilancia del Consejo de Préstamos. Este mecanismo, se acopló con la disciplina política impuesta por las agencias calificadoras en un momento en que la restricción fiscal de parte de los gobiernos esta de moda, hasta ahora ha probado su efectividad para controlar los niveles de endeudamiento. El Consejo de Préstamos se integra con el Tesorero del Commonwealth como Presidente, y los Tesoreros de los Estados y Territorios.

De acuerdo con el Presupuesto del Commonwealth No.3 (2002-2003), ‘los acuerdos del presente Consejo de Crédito operan voluntariamente y enfatizan la transparencia del financiamiento del sector público más que una adherencia a límites estrictos de endeudamiento’. Por lo tanto, ahora los estados pueden endeudarse en nombre propio, ya sea dentro de la federación o en el extranjero, pero deben revelar sus deudas al Consejo de Crédito. Desde el acuerdo financiero de 1994-5 se ha reconocido la posibilidad de los estados para emitir títulos en nombre propio.

3. ¿Qué peso relativo tienen los ingresos propios de los Estados en relación con las transferencias que reciben de la Federación? ¿Cómo se articulan dichas transferencias?

Australia esta marcada por un desequilibrio fiscal vertical extremo. Esto es, las responsabilidades de gasto de los estados superan de largo el ingreso que recaudan a través de los impuestos estatales. Por lo que las transferencias del gobierno federal a los estados (posibilitado por la sección 96 de la Constitución) son extremadamente importantes, y caen dentro de varias categorías diferentes.

A partir del nuevo Acuerdo Intergubernamental sobre la Reforma de las Relaciones Financieras Commonwealth-Estado terminada en junio de 1999, uno de las transferencias más importantes del Commonwealth a los estados son los ingresos del impuesto sobre bienes y servicios (GST). Los estados reciben la totalidad del ingreso del GST, y también hacen frente a los costos del Commonwealth para la recaudación del GST. La tarifa y la base del GST no puede ser cambiada sin el acuerdo de los gobiernos de todos estados y territorios así como el del Commonwealth. Debido a este acuerdo, hay cierta discusión sobre si el GST debería ser propiamente catalogado como un impuesto federal o bien como un impuesto estatal. Si se mira desde todas las intenciones y propósitos como un impuesto estatal, entonces puede decirse que ha reducido en alguna medida el desequilibrio fiscal vertical.

Los ingresos por GST se distribuyen entre los estados bajo principios de Igualación Fiscal Horizontal (Horizontal Fiscal Equalisation) – por razones de equidad– pero cada estado tiene una Cantidad Mínima Garantizada (Guaranteed Minimum Amount (GMA)) para el periodo de transición. La GMA incluye un componente que compensa a los estados por los ingresos de los que fueron privados como resultado de la abolición de los impuestos estatales establecida en el acuerdo GST. Si, sobre la base de la distribución HFE, el GST que otorga a algún estado cae por debajo de su GMA, el Commonwealth repone el faltante mediante un pago de asistencia general de ingresos conocida como Asistencia de Equilibrio Presupuestario (Budget Balancing Assistance (BBA)). Tanto las asignaciones de ingreso GST como la BBA son subvenciones sin condiciones – no se requiere que sean gastados en una forma específica. ‘La parte del fondo de un Estado o Territorio se basará en su proporción de población, ajustada por un factor de relatividad que incluye las necesidades financieras per capita basada en recomendaciones de la Comisión de Subvenciones del Commonwealth’.^{xv}

La Comisión de Subvenciones (*grants*) del Commonwealth (Commonwealth Grants Commission (CGC)) es un órgano estatutario independiente que califica las posiciones relativas de los estados de acuerdo con los términos de referencia. La recomendación de la Comisión se basa en el principio de equidad fiscal que establece que ‘cada estado debe tener la capacidad para proveer servicios públicos de tipo estatal con un estándar promedio, asumiendo que lo hace a un nivel de eficiencia operativa promedio y hace un esfuerzo promedio para obtener ingresos de sus fuentes propias’.^{xvi}

En forma adicional al ingreso por GST y otra asistencia general de ingresos no condicionada, los estados también reciben Pagos con Propósito Específico (Specific Purpose Payments (SPPs)) del Commonwealth, los que, como sugiere el nombre, se atan a un propósito específico. Los SPP, como pago general de ingresos, también se hacen de conformidad con la sección 96 de la Constitución, y pueden dividirse en tres categorías: pagos ‘a’ los estados, pagos ‘a través’ de los estados (para ser transferidos a los gobiernos locales u otros organismos), y SPP hechos directamente a los gobiernos locales. Los SPP llevan condiciones ligadas a ellos por el gobierno federal, y son frecuentemente conocidos como subvenciones “atadas”. Los SPP se negocian entre el Commonwealth y los estados, y establecidos en acuerdos. Hay un componente HFE en el cálculo de los SPP.

Siguiendo una decisión de la Suprema Corte de 1996 que invalidaba una serie de impuestos estatales, el Commonwealth introdujo impuestos “espejo” para asegurar que los estados no estuvieran en desventaja por dicha decisión. Estos impuestos son recaudados por el estado en nombre del Commonwealth, y aunque se acreditan al Commonwealth, son automáticamente devueltos a los estados.

4. ¿Mediante la participación de los Estados en tributos federales? Y en dicho caso, ¿En cuáles y en qué proporción? ¿Se acompaña dicha participación estatal con el reconocimiento de algún grado de capacidad normativa (por ejemplo, para fijar bonificaciones, exenciones, deducciones, etc.)?

Sí. Ver la respuesta 3. En caso tales como el del gobierno federal imponiendo el GST y posteriormente distribuyéndolo enteramente a los estados, ningún estado tiene competencia unilateral para establecer las reglas asociadas con el impuesto, pero pueden tener participación a través del importante foro intergubernamental, y los elementos esenciales del impuesto, tales como la tasa y la base, no pueden ser modificados por el gobierno federal sin el acuerdo de los estados.

5. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados? ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias? ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?

Sí. Ver la respuesta 3. Los estados participan en la determinación de los términos de referencia para la Comisión del Subvenciones del Commonwealth, y participan en discusiones y negociaciones sobre las transferencias en los Consejos Ministeriales – en particular, el Consejo Ministerial para Relaciones Financieras Commonwealth-Estado– así como reuniones intergubernamentales de oficiales gubernamentales superiores. Los estados también participan cada cinco años en la revisión de la metodología del CGC para determinar la posición relativa de los estados para efectos del HFE. El Acuerdo Intergubernamental sobre la Reforma de las Relaciones Financieras Commonwealth-Estado es el resultado consultas y negociaciones del Commonwealth y los estados, al igual que los acuerdos financiero que le anteceden.

6. La Federación, ¿Puede condicionar el destino de las subvenciones que transfiere a los Estados? ¿En cuáles ámbitos o materias? ¿Hasta qué punto? ¿Fijando un destino genérico o concreto? ¿Condicionando asimismo la gestión o el procedimiento o dejando libertad a los Estados en este punto? Con carácter general, ¿Cómo ha incidido el poder de gasto federal en las competencias estatales? ¿Qué porcentaje tiene sobre el conjunto de los ingresos estatales? ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?

Si, como se menciona en la respuesta a la pregunta 3, una amplia proporción de los fondos transferidos del gobierno federal a los estados se hace en forma de SPP, que se encuentran atados a propósitos específicos. Los SPP son habitualmente sujetos a condiciones que reflejan los objetivos de las políticas del gobierno federal, o los objetivos de las políticas nacionales acordadas entre el gobierno federal y los estados. ‘Tales condiciones incluyen:

- requerimientos generales para los Estados (por ejemplo, proveer acceso gratuito a los hospitales públicos para pacientes del Medicare como condición a recibir Subvenciones pro Cuidado de la Salud (*Health Care grants*));

- requerimientos de que un pago sea gastado para un propósito específico (por ejemplo, ayuda de vivienda para personas sin hogar);

- cumplir objetivos nacionales del Commonwealth y los estados que cubren principios y mecanismo del reparto de programas (por ejemplo, el Acuerdo Commonwealth-Estado sobre Vivienda); y

-condiciones sobre programas de gasto conjuntos, incluyendo la aprobación de proyectos, acuerdos conjuntos (*matching*) de financiamiento e información de desempeño.^{xvii}

Otros ejemplos de subvenciones condicionadas, o SPP, incluyen el pago a los estados por su participación en el Esquema Nacional de Cooperación de Análisis, y fondos para vacunas esenciales para Inmunización bajo los Acuerdos para Financiar los Resultados (*Outcomes*) de Salud Pública.

La sección 96 de la Constitución otorga al Commonwealth la competencia para otorgar asistencia financiera a los estados “ en los términos y condiciones que el Parlamento considere adecuados”. Esta disposición ha sido interpretada en un sentido amplio por la Suprema Corte, y como tal virtualmente no hay límites para las condiciones que pueden ser ligadas al otorgamiento de asistencia financiera, más allá de los requerimientos de la Constitución. En la práctica los objetivos del SPP, el detalle de las condiciones ligadas y la proporción de fondos condicionados a los no condicionados varían de vez en cuando.^{xviii} Puede decirse, globalmente, la facultad del Commonwealth para efectuar pagos a los estados para propósitos específicos y bajo ciertas condiciones, combinado con la base fiscal limitada de los estados y su consecuente dependencia del financiamiento del Commonwealth, ha habilitado al Commonwealth para ejercer una influencia significativa sobre áreas que de otra forma serían de competencia y responsabilidad estatal exclusivas. Por lo tanto los estados están algo limitados en su capacidad para formular sus propias prioridades políticas en materias estatales importantes como son la salud y la educación. El financiamiento del gobierno federal (incluyendo los ingresos del GST) constituye aproximadamente el 45% de los ingresos de los estados.

Para información sobre el financiamiento del gobierno local referirse a la Parte VI, pregunta 4.

7. ¿Cómo se satisface el principio de solidaridad fiscal entre Estados? Es decir, ¿Qué tipo de aportaciones económicas realizan los Estados a la Federación? ¿Mediante qué sistema y en base a qué criterios?

Los estados reciben financiamiento del Commonwealth de acuerdo a principios de igualación fiscal – ver la respuesta 3. Al calcular (*assessing*) y aplicar principios HFE, el CGC sólo toma en cuenta factores que están más allá del control estatal. El Presupuesto del Commonwealth No.3 (2002-2003) establece que el ‘HFE da efectos prácticos’ a las preocupaciones de los australianos sobre la equidad y sustancia a la Federación al dar a cada Estado una capacidad más equitativa para proveer a sus ciudadanos de acceso a servicios esenciales (tales como salud y educación) a un estándar no menor al de otros estados’.

8. La Federación, ¿Puede compensar unilateralmente las deudas económicas que los Estados tengan contraídas ante ella (por ejemplo, mediante la minoración de sus transferencias a los mismos)? ¿En qué ámbitos existe dicho poder? ¿Disponen los Estados de algún tipo de garantía (audiencia previa, acciones judiciales, etc.)?

Los estados tienden a pedir prestamos del mercado financiero, no del gobierno federal, por lo que este tema no surge en el contexto australiano. El gobierno federal puede reducir las subvenciones federales por razones políticas (por ejemplo si no se cumplen las condiciones asociadas a pagos con propósito específico) y hace complicado ajustes y deducciones al calcular el ingreso que será otorgado a cada estado, pero esto no se relaciona con la deuda estatal.

9. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos? ¿Pueden los Estados recaudar en nombre o por encargo de la Federación? Pueden los municipios o entes locales recaudar en nombre o por encargo de la Federación o del Estado donde se encuentran? ¿Hasta qué punto y en qué ámbitos se utiliza dicha técnica? ¿Qué importancia relativa tiene?

Los impuestos son establecidos, recaudados y redistribuidos por todos los niveles de gobierno. Hablando en forma general, los gobiernos locales determinan, imponen y recaudan sus propias cargas y tarifas en ciertos servicios y servicios públicos, y su ingreso se complementa enormemente con los fondos de los gobiernos estatal y federal. Generalmente los gobiernos estatales recaudan impuestos estatales a través de sus propios departamentos gubernamentales coordinados por Oficinas Estatales de Rentas, y reciben financiación complementaria significativa del Commonwealth. El gobierno federal generalmente recauda

los impuestos federales a través de la Oficina Tributario Australiana. Algunas excepciones a este sencillo acuerdo se mencionan en la pregunta 3.

10. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Cómo quedan dichos porcentajes si se excluye el gasto en defensa, enseñanza, sanidad, pensiones por vejez o desempleo, y Administración de justicia? ¿Qué número de funcionarios o de personal administrativo corresponde a cada nivel territorial, en general? ¿Y si se excluyen los sectores mencionados?

El total de ingresos fiscales en Australia en 2000-2001 fue \$213,766 millones, representado el 31.8% del INB australiano. El ingreso fiscal del gobierno del Commonwealth, incluyendo los impuestos recibidos de otros niveles de gobierno y de las corporaciones públicas del Commonwealth, comprende el 81.9% del ingreso fiscal de todos los niveles de gobierno. Los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y locales, incluyendo los impuestos recibidos de otros niveles de gobiernos y los impuestos a corporaciones públicas, comprende el 18.1% del total del ingreso fiscal. Los gobiernos estatal y local son responsables de aproximadamente el 70% del total del gasto gubernamental, y el Commonwealth aproximadamente del 30%. Los gobiernos estatal y local (combinados) dependen del Commonwealth para aproximadamente el 45% de sus ingresos (el porcentaje es más elevado para los gobiernos locales). Los gobiernos locales gastan en forma combinada alrededor de 14 billones de dólares cada año.

El total de empleados en el sector público en Diciembre 2002, incluyendo a aquellos empleados en el transporte público, educación pública (maestros) y salud pública, era 1,368,000. De este total, aproximadamente 445,000 son empleados en la administración gubernamental (en todos los niveles) y 23,000 en defensa. El total de empleados del sector público federal es de 241,800. El total de empleados del sector público (incluyendo maestros, enfermeras en hospitales públicos, etc.) es de 956,200 personas. Los gobiernos locales emplean aproximadamente 170,000 personas.^{xix}

11. ¿Hasta qué punto se considera satisfactorio el sistema de relaciones financieras establecido? ¿Qué aspectos son considerados más satisfactorios? ¿Y cuáles más insatisfactorios? En la actualidad ¿Se apunta alguna tendencia en dicho ámbito que merezca ser destacada?

Las relaciones entre niveles de gobierno concernientes al sistema fiscal parecen funcionar adecuadamente, aunque son insatisfactorias en diversos aspectos. Si uno favorece la descentralización sobre la centralización, entonces el nivel de influencia que puede ejercerse sobre la política en materia estatal mediante las subvenciones condicionadas que exige el desequilibrio fiscal vertical, es insatisfactorio. Sin importar la preferencia personal sobre el grado de centralización, es insatisfactorio en términos de responsabilidad democrática por el nivel de desequilibrio fiscal y en la redistribución del ingreso que genera, que haya una gran discrepancia entre los impuestos recaudados y las decisiones sobre el gasto por parte de cada nivel de gobierno. Una tendencia emergente parece ser una mayor cooperación entre gobiernos estatal y federal, y algún esfuerzo para revertir el problema del desequilibrio fiscal vertical, como se indicó por los recientes acuerdos sobre GST. Aquellos que critican la influencia federal a través de los SPP pueden también señalar el hecho de que los SPP relativos a asistencia unida como una proporción del financiamiento federal al estado ha permanecido alta (alrededor de 40%).

12. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados? ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?

A partir de los cambios al Acuerdo Financiero y a los acuerdos del Consejo de Crédito, el gobierno federal no puede imponer límites a los préstamos o endeudamientos de los estados, pero, pero casi todos los niveles de gobierno comparten información relevante con el Consejo de Crédito y sujetan su posición al

escrutinio del Consejo de Crédito en forma voluntaria. Los niveles de endeudamiento estatal son tomados en cuenta efectivamente por las agencias calificadoras en las que los estados confían el aseguramiento de los préstamos. Para mayor detalle, ver respuesta a pregunta 2.

El gobierno federal podría establecer un sueldo máximo para los oficiales públicos federales, pero tendría dificultad estableciendo un sueldo máximo para los oficiales públicos de niveles estatal y local, excepto mediante el uso de su dominio financiero para negociar tal resultado. Aunque la competencia del Commonwealth bajo la sección 51(xxxv) ha sido interpretada para dar al gobierno federal competencias razonablemente amplias en relaciones industriales, y la Suprema Corte ha dicho que la legislación del Commonwealth puede ser aplicada a los gobiernos estatales, es poco probable que alguna legislación que pretenda establecer un sueldo máximo absoluto para todos los servidores públicos estatales sería válida, ya que la corte también ha dicho que los servidores públicos de mayor antigüedad (y otros) son una excepción a esta noción y no pueden ser sujetos a las condiciones impuestas por el Commonwealth.

Los gobiernos estatales podrían establecer sueldos máximos para los oficiales de los gobiernos locales, pero el gobierno federal no podría.

13. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Tienen carácter político-institucional? (Existencia de una Cámara (Senado) de representación territorial, instituciones de carácter gubernamental: consejos de primeros ministros, etc.) ¿Hay mecanismos de coordinación técnica? (p.ej., deducciones de las cuotas de impuestos subcentrales en impuestos centrales, etc.).

Si, existen mecanismos de coordinación entre diferentes niveles de gobierno, El Consejo Ministerial sobre Relaciones Financieras Commonwealth-Estado, el Consejo de Crédito, la Comisión de Subvenciones del Commonwealth (que trabaja de cerca con las tesorerías estatales para recaudar información) y coordinación entre la Oficina Tributaria de Australia y las Oficinas de Rentas del Estado son los principales ejemplos. Las reuniones intergubernamentales de oficiales superiores y la comunicación realizada y la coordinación entre la Tesorería Federal y la tesorería de los estados y departamentos financieros proveen otro nivel de estos mecanismos. Los detalles se encuentran en las respuestas anteriores.

X. VALORACIÓN GLOBAL Y COMENTARIOS ADICIONALES

1. En la actualidad, ¿Cómo se valora, mayoritariamente, el "nivel de salud" de la descentralización política? ¿Como lo valora Usted?

Actualmente la federación australiana está altamente centralizada. Aunque los estados cuentan con áreas de responsabilidad significativas, la existencia de un desequilibrio fiscal vertical y la práctica de subvenciones condicionadas permite que el gobierno federal ejerza una influencia considerable sobre la política estatal y la prestación de servicios. Las decisiones de la Suprema Corte en las que interpreta la Constitución han aumentado la centralización.

2. ¿Cuáles son las reivindicaciones históricas principales formuladas por los Estados? ¿Hasta qué punto pueden considerarse satisfechas?

Las principales reclamaciones históricas son por mayor autonomía, por una mayor consulta en la toma de decisiones y elaboración de políticas hechas por el Commonwealth, por una reforma del Senado para alcanzar una mayor respuesta del Senado a las preocupaciones de los estados, y por la eliminación o reducción del desequilibrio fiscal vertical otorgando a los estados una mayor proporción de la base impositiva, o vía una división más apropiada de las competencias legislativas o ambas. El deseo de mayor

consulta a sido ampliamente afrontado a través del desarrollo de un sistema de concejos ministeriales, aunque se reúnen en forma poco frecuente. Cambio recientes en las relaciones financieras Commonwealth-Estados han hecho ciertas concesiones a los estados, y han avanzado algo en el camino de reducir el desequilibrio fiscal vertical. Pero globalmente, los reclamos de los estados generalmente han quedado insatisfechos.

3. ¿Cuáles son los riesgos y las oportunidades principales para la consolidación y el buen desarrollo del sistema de descentralización política?

El aumento de la cooperación intergubernamental constituye tanto un riesgo como una oportunidad para la federación australiana y para el sistema de descentralización. Por una parte, la creciente consulta entre niveles de gobierno y los acuerdos de cooperación alcanzados a través de los consejos ministeriales parecen hacer que el federalismo funcione más fácilmente, y para restaurar algo de poder e influencia a los estados. Pero el paso de toma de decisiones por consenso a votación por mayoría en estos foros intergubernamentales, así como la falta de responsabilidades y transparencia de los acuerdos intergubernamentales, son riesgos o amenazas para el gobierno descentralizado efectivo. ‘Las subvenciones de una esfera del gobierno a otra rompen el nexo entre la recaudación y el gasto de los cuales depende en parte la responsabilidad del gobierno frente al parlamento y que en cualquier situación refuerza la responsabilidad. El papel de los Consejos Ministeriales para comprometer a gobiernos y parlamentos a la acción y en la elaboración de políticas aplicadas en esquemas intergubernamentales se aleja más de la responsabilidad de los gobiernos frente a los parlamentos y votantes en una forma que ha sido llamado federalismo de ejecución... No ha habido un movimiento general para hilar esquemas intergubernamentales de un modo que los haga tan consistentes como sea posible con los principios constitucionales tradicionales’.^{xx}

Un riesgo para el desarrollo del sistema de descentralización política es la tendencia en curso hacia la extensión de las competencias del Commonwealth, y la prolongación de la competencia financiera del Commonwealth y la influencia que puede tener posteriormente ejercer sobre los estados. Sin embargo una oportunidad para contrarrestarlo puede surgir de la creciente globalización y el efecto que tiene sobre la competencia y autonomía del gobierno federal, por lo tanto reforzando la posición relativa de los estados.

El Partido Laborista Australiano, que era anteriormente una mayor amenaza para el federalismo con sus políticas centralista de abolición de los estados, esta hoy reconciliado con el federalismo, y no queda entonces mayor amenaza doméstica para el federalismo que el curso de su existencia.^{xxi}

De acuerdo con Brian Galligan, ‘los principales retos para Australia en el próximo siglo son probablemente los que vengan de fuentes globales más que de domesticas’.^{xxii}

4. ¿Qué tendencias de evolución se apuntan con mayor fuerza? ¿Qué posibilidades de concreción real les atribuye?

El crecimiento del derecho internacional, y su creciente aceptación e importancia, es una tendencia que esta teniendo una efecto discernible en el federalismo Australiano. La facultad del ejecutivo del gobierno federal para entrar en tratados en nombre de Australia (por tanto expandiendo considerablemente sus competencias legislativas propias bajo la sección 51(xxix)) y el rango de las instituciones internacionales y leyes a las que estamos ahora sujetos (que en un sentido, y a la inversa, disminuye el poder soberano del gobierno federal) es significativo. El derecho internacional ha tenido un impacto sobre el derecho doméstico Australiano en diversas formas, y los estados han sido incluidos hasta cierto grado en asuntos de elaboración de tratados internacionales, por vía del Consejo de Tratados.

Con relación a la globalización, en forma general, el experto australiano Brian Galligan cree que el impacto de la globalización sobre el federalismo australiano ha sido ‘en parte el refuerzo de las tendencias centralistas, en parte la simulación de acuerdos de cooperación federalista y la reforma de las relaciones intergubernamentales, y en parte la simulación la competitividad económica entre estados’.^{xxiii} Galligan cree que un efecto importante de la globalización es la reducción en la posibilidad del gobierno federal para controlar efectivamente la economía doméstica. Predice que ‘el centralismo fiscal parece que seguirá siendo el marco del federalismo australiano, pero con una creciente devolución de ingresos y manejo de programas a los estados’.^{xxiv}

Actualmente el federalismo es ampliamente aceptado, y generalmente ha probado ser robusto, flexible y efectivo. Esto es probable que continúe siendo el caso, a pesar de que la globalización y el derecho internacional traigan cambios a la federación australiana.

5. Con carácter general, ¿Puede decirse que el sistema evoluciona hacia una mayor centralización, hacia una mayor descentralización, o que se mantiene en un relativo equilibrio?

La federación Australiana ha sido progresivamente centralizada durante los primeros 100 años, pero aparentemente, en este momento, ha alcanzado cierto grado de equilibrio. Como se ha dicho, en este momento, hay fuerzas que tiran en ambas direcciones, que tienden a equilibrarse mutuamente. ‘Mientras que el Commonwealth se niega a renunciar a su papel dominante, los estados conservan jurisdicción económica considerable y, por lo tanto, son socios esenciales en la política y gestión intergubernamentales’.^{xxv} El reciente desarrollo en relación con el ingreso del GST y la creciente participación de los estados en la elaboración de políticas nacionales a través de la cooperación intergubernamental puede tal vez inclinar la balanza hacia una leve disminución de la centralización.

Si este equilibrio o leve disminución en la centralización se mantiene depende en parte en las personalidades y prioridades de los líderes federales sucesivos.. Bob Hawke, quien fue Primer Ministro Laborista desde 1983 a 1991, hizo esfuerzos para aumentar la efectividad de los acuerdos federales y de racionalizar los acuerdos intergubernamentales. Su sucesor, Keating (1991-1996) fue desvergonzadamente centralista en su acercamiento a las relaciones intergubernamentales. El actual Primer Ministro de Australia, John Howard, trabaja dentro del marco de concejos interministeriales establecido y entro en un acuerdo del GST con los estados, pero no ha dedicado mucha más atención al federalismo. También dependerá en cierto grado de fuerzas ajenas al control de los gobiernos federal y estatal de Australia, tales como los diversos efectos de la globalización.

6. ¿Cree necesario añadir algún comentario adicional sobre la descentralización política de la Federación que no se haya mencionado en este Cuestionario? ¿Desea realizar alguna sugerencia sobre la estructura, los apartados, o el contenido del mismo?

No.

7. ¿Puede indicar cuáles son, a su parecer, las obras que, por sus características especiales (actualidad, profundidad, claridad, enfoque, documentación, prestigio), permitan adquirir un mejor conocimiento del sistema federal de su país?

Literatura relevante recomendada:

Libros:

Brian Galligan, *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*, Cambridge University Press 1995.

Jeremy Moon and Campbell Sharman (eds), *Australian Politics and Government: The Commonwealth, the states and the territories*, Cambridge University Press 2003.

Martin Painter, *Collaborative Federalism*, Cambridge University Press 2001.

Cheryl Saunders, 'Constitutional and Legal Aspects of Intergovernmental Relations in Australia' in Galligan, Hughes and Wlsh (eds), *Intergovernmental Relations and Public Policy*, Allen & Unwin 1991.

Greg Craven (ed), *Australian Federation: Towards the Second Century*, Melbourne University Press 1992.

Leslie Zines, *The High Court and the Constitution*, (4th edition) Butterworths 1997.

Artículos en Revistas:

Cheryl Saunders, 'Collaborative Federalism' (2002) 61 *Australian Journal of Public Administration* 69.

Brian Galligan, 'Australian Federalism: A Prospective Assessment' (2002) 32 *Publius: the Journal of Federalism* 147.

Cheryl Saunders, 'A New Direction for Intergovernmental Arrangements' (2001) 12 *Public Law Review* 274.

Cheryl Saunders, 'Federal Fiscal Reform and the GST' (2000) 11 *Public Law Review* 99.

Cheryl Saunders, 'Towards a Theory for Section 96' (1987) 16 *Melbourne University Law Review* 1.

Notas finales

ⁱ Brian Galligan, *A Federal Republic*, Cambridge University Press 1995, p 54.

ⁱⁱ See section 59, *Constitution Alteration (Establishment of a Republic) Bill 1999* (Cth).

ⁱⁱⁱ John Waugh, *The Rules*, Melbourne University Press 1996, p 20.

^{iv} *Ibid*, 21.

^v John Waugh, 'State Constitutions', in Blackshield, Coper and Williams (eds), *The Oxford Companion to the High Court of Australia*, Oxford University Press 2001.

^{vi} Cheryl Saunders, 'Commonwealth-state relations' in Blackshield, Coper and Williams (eds), *The Oxford Companion to the High Court of Australia*, Oxford University Press 2001.

^{vii} *Union Steamship Co v King* (1988) 166 CLR 1 at 14, quoted in J Goldsworthy, 'Powers' in Blackshield et al, *ibid*, 548.

^{viii} See Hilary Charlesworth, 'International Law' in Blackshield et al, *ibid*, 348.

^{ix} *Ibid*, 348-9.

^x See further Brian Galligan, 'Australian Federalism: A Prospective Assessment', (2002) 32 *Publius – The Journal of Federalism* 147.

^{xi} John Waugh, above n iii, 18.

^{xii} *Local Government National Report 2000-2001*, National Office of Local Government, Chapter 2, p 8.

^{xiii} Justice Deane in *R v Duncan; Ex parte Australian Iron & Steel* (1983) 158 CLR 535 suggested that cooperation was a 'positive objective of the Constitution'.

^{xiv} See Galligan, above n x, 152.

^{xv} Commonwealth of Australia, Budget Paper No.3 (2002-2003) Federal Financial Relations, p 18, available at www.budget.gov.au

^{xvi} Commonwealth Grants Commission website: www.cgc.gov.au

^{xvii} Budget Paper No.3, above n xv, Chapter 3 pp23-4. See also Appendix B.

^{xviii} Cheryl Saunders, 'Fiscal Federalism – A General and Unholy Scramble', in Greg Craven (ed), *Australian Federation*, Melbourne University Press 1992.

^{xix} Statistics obtained from the Australian Bureau of Statistics: www.abs.gov.au (catalogue number 6248.0) and the Australian Local Government Association: www.alga.com.au

^{xx} Cheryl Saunders, 'Collaborative Federalism', (2002) 61 *Australian Journal of Public Administration* 69, at 73-74.

^{xxi} See further Brian Galligan, above, n x.

^{xxii} *Ibid*, 148.

^{xxiii} *Ibid*, 149.

^{xxiv} *Ibid*, 153.

^{xxv} *Ibid*, 154.