

CANADA

Experto

Prof. Dr. Jacques Frémont

I. CUESTIONES GENERALES

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

Federal

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

1867; con la adopción por el Parlamento británico de la Ley de la Norteamérica británica, 1867 (ahora denominada Ley de Canadá, 1867)

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

Nunca

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

Varias. Pero la razón básica fue, en 1864, permitir a la colonia británica principalmente francófona (Canada del Sur; ahora Québec) coexistir con las tres colonias británicas anglófonas (Canada del Norte, Ontario, New Brunswick y Nueva Escocia). También la existencia de una vasta extensión de territorio a gobernar.

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

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...).

Diez provincias; 3 territorios (Yukon, Nunavuk y los Territorios del noroeste). Todas las provincias tienen el mismo estatus constitucional, exceptuando las especificaciones explicadas más abajo en cuanto a la provincia del Québec. Los territorios están estrictamente bajo jurisdicción delegada por la Federación y así, no tienen estatus constitucional, al menos por el momento.

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?

La provincia del Québec tiene una mayoría de ciudadanos franco-hablantes. La Constitución reconoce este carácter distintivo en términos de normas especiales lingüísticas (por ejemplo, art. 133 Ley Constitucional, 1867), religiosas (por ejemplo, art. 93 Ley Constitucional 1867) y normas jurídicas (el derecho civil, en vez del *common law* es el sistema legal en la provincia del Québec en lo que respecta al derecho público). Estas previsiones conllevan consecuencias constitucionales así como legales. También tienen considerable significado político para la historia y la evolución contemporánea de Canadá. Esta situación de asimetría no está reconocida extensamente en los textos legales y constitucionales y va en contra del discurso político que domina fuera de Québec.

II. LEYES O NORMAS CONSTITUCIONALES

1. ¿Existe una Constitución federal escrita?

Sí, la Ley de Canadá (Canada Act), 1867.

2. ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración y aprobación? ¿Y para su modificación y reforma?

El procedimiento está contenido en la Sección V (Part V) de la Ley de Canadá, 1982. El procedimiento varía en función del contenido objeto de la reforma. En algunos casos, se requiere el consentimiento unánime de todas las provincias y de las autoridades federales, mientras que en otros casos (la regla general) es suficiente el consentimiento de dos terceras partes (2/3) de las provincias que representen al menos el cincuenta por ciento (50%) de la población. En otros casos (raros), las reformas pueden ser realizadas solamente por un número de provincias restringido, por las propias provincias o solamente por las autoridades federales.

3. ¿Qué grado de participación se reconoce a los Estados en la elaboración, aprobación, modificación o reforma constitucional?

Dependiendo de la materia objeto de la reforma, generalmente se busca el consentimiento de las provincias, a excepción de las reformas de carácter estrictamente federal (art.44).

4. ¿Cuáles han sido las modificaciones o las etapas constitucionales más importantes?

No ha habido reformas constitucionales significativas desde 1982, cuando se adoptó el procedimiento de reforma por el Parlamento británico.

5. ¿Existen otras leyes o normas constitucionales federales complementarias? En caso afirmativo, ¿Cuáles son las más importantes?

6. ¿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?

Sí, lo están; pero su estatus constitucional no les da ningún estatus *legal* excepto cuando están reconocidas posteriormente por normas o instrumentos legales. Son demasiado numerosas para indicar incluso las más importantes (por ejemplo, el principio de gobierno responsable, responsabilidad ministerial, etc.); estas reglas convencionales forman la esencia de nuestro sistema de gobierno junto a los órdenes central y provincial.

7. ¿Existe una Constitución estatal escrita?

No, no todavía. Sin embargo, nada impediría a una provincia adoptar su propia Constitución escrita. Québec ha propuesto frecuentemente esta posibilidad pero nunca ha actuado más allá.

8. ¿Que procedimiento debe seguirse para su elaboración, aprobación, modificación o reforma?

El art.45 de la Ley de Canadá, 1982. Una resolución con este efecto es adoptada por el poder legislativo provincial; el Gobernador general de Canadá (es decir, la Reina) realiza entonces la proclamación de la reforma, bajo recomendación del Gobierno federal del Canadá (art.48).

9. ¿Qué grado de intervención tiene reservado la Federación en dichos procesos?

No puede intervenir de ninguna forma, excepto para recomendar la reforma si la resolución provincial ha sido adoptada correctamente.

10. ¿Puede algún órgano federal suspender provisionalmente alguno de sus mandatos?

Difícil pregunta; probablemente no. Sin embargo, los Tribunales podrían estar tentados a intervenir, aunque su impacto sería incierto. El Gobierno federal podría estar tentado a intervenir, pero las bases para esta intervención podrían muy bien ser constitucionalmente obsoletas (y no se aplican, hablando estrictamente, a “resoluciones” de los poderes legislativos).

11. La Constitución estatal, ¿se encuentra sujeta a leyes federales distintas de la Constitución federal? ¿A cuáles?

Entiendo que aquí usted continúa refiriéndose a constituciones estatales “escritas”. Si existieran estas constituciones estatales escritas, tendrían que respetar completamente la Constitución (federal) de Canadá; las constituciones provinciales también deberían respetar todas las normas aplicables a las provincias bajo el sistema general.

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?

No, no de esta forma (expresamente) en el texto de la constitución. Sin embargo, los Tribunales en su lectura de los textos constitucionales sí lo han reconocido.

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?

Lo hizo para las cuatro provincias originarias en 1867. Posteriormente, se dejó en manos de las normas imperiales británicas identificar las colonias que se adhirieran. Ver Ley de Canadá, 1982, Anexo.

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

No, no de esta forma (expresamente) en el texto de la constitución. Sin embargo, los Tribunales en su lectura de los textos constitucionales la han consagrado.

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?

La Constitución de 1867 dejó la puerta abierta para que nuevos territorios se adhirieran a la Federación canadiense. Sin embargo, necesitan conseguir el consentimiento de las autoridades federales canadienses así como, en algunos casos, el de las autoridades británicas.

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?

No; los textos de la Constitución no “definen el regimen de la descentralización de forma completa y acabada”; de hecho, definen muy poco. Se dejó a los intérpretes de los textos constitucionales así como a los actores políticos el dar un significado a estas cláusulas.

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

No, no expresamente. De nuevo, sin embargo, los Tribunales, en su lectura de los textos constitucionales, lo han permitido aunque bajo estrictas condiciones.

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?

No.

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?

Existe una Cámara Alta en el Parlamento Canadiense. Se denomina Senado. Sin embargo, difícilmente puede decirse que representa a las provincias canadienses. Más bien está en la línea de la Cámara de los Lores británica, ya que sus miembros no son elegidos. Participa en el procedimiento legislativo federal. Sorprendentemente, la Constitución canadiense no atribuye explícitamente ningún poder específico al Senado.

3. ¿Como 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.)? ¿Como se agrupan los representantes de los Estados en esta segunda Cámara, por procedencia territorial o por fuerzas políticas?

El texto de la Constitución (art.22, Ley Constitucional, 1867), especifica que el Senado tiene cuatro divisiones (divisions); una para Ontario, una para el Québec, una para las provincias Marítimas y otra para las provincias del Oeste. Cada división está representada por 24 senadores. Así, ninguna provincia tiene una posición especial en el Senado. Los senadores sólo se representan a ellos mismos y no hablan en nombre de nadie más – o de los intereses provinciales en la materia.

4. ¿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.)?

No. Legalmente no tienen incidencia en lo referente a los asuntos federales. En la realidad política, sin embargo, las cosas son a veces diferentes.

5. ¿Existe un órgano jurisdiccional neutral (Tribunal Constitucional, Tribunal o Corte Suprema, etc.) que garantice la distribución de competencias entre la Federación y los Estados?

Sí. La Corte Suprema del Canadá. No es, técnicamente, un Tribunal Constitucional sino, más bien, el tribunal de apelación general y de última instancia en el territorio. En esta función, constituye el último árbitro (*arbiter*) en relación a la lectura de la Constitución canadiense y, por lo tanto, de la distribución de competencias entre la federación y las provincias.

6. ¿Los Estados pueden participar de alguna forma en el nombramiento de sus miembros?

No. Sin embargo, hay normas que establecen de qué provincias deberían proceder los miembros designados.

7. ¿Como valora la influencia de dicho órgano en el diseño actual del sistema de descentralización política?

Enorme. Es, de hecho, la fuente de casi todo lo concerniente al estado actual de la distribución de competencias en la federación canadiense.

8. 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?

Desde 1949, cuando la Corte Suprema de Canadá se convirtió en el tribunal de última instancia en Canadá, ha tenido una fuerte influencia centralizadora y es generalmente favorable a los intereses federales. Antes de 1949, el Comité Judicial del Consejo Privado (*Privy Council*), en Londres, era el tribunal de última instancia; en la mayoría de las ocasiones realizó lecturas de la Constitución en favor de las provincias.

9. ¿Los órganos jurisdiccionales ordinarios inferiores pueden intervenir asimismo en los conflictos competenciales entre la Federación y los Estados?

Sí. Cuando son interpelados, la mayoría de los tribunales (y jueces) pueden decidir en cuestiones relacionadas con la distribución de competencias entre las autoridades federales y provinciales.

10. ¿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?

Las competencias provinciales y las de la federación son soberanas bajo el derecho constitucional canadiense; no necesitan ninguna otra protección. Esto quiere decir que una vez estas competencias han sido ejercidas, permanecen en tanto que no sean recurridas con éxito ante un Tribunal. Esto es así para cualquier tipo de decisiones, legislativas, ejecutivas o administrativas, por acción u omisión. Las autoridades federales y provinciales están al mismo nivel a todos los efectos. Una actuación provincial puede ser recurrida ante un Tribunal por cualquiera, incluidas las autoridades federales; lo contrario es también cierto. En la práctica, las autoridades federales raramente recurren directamente las actuaciones provinciales, mientras que es bastante común que las autoridades provinciales recurran la validez constitucional (o legal) de normas federales o actuaciones.

11. ¿Dispone la Federación de un poder suspensivo o de veto en relación con las leyes, reglamentos o actos estatales?

Puede. En el art.90 de la Ley Constitucional, 1867, existe una competencia federal para no permitir (disallow) normas provinciales. Esta competencia fue ejercida frecuentemente después de 1867, pero no se ha ejercido más desde 1943. Está considerada legal y constitucionalmente extinguida y por lo tanto lo podría ser utilizada hoy en día.

12. ¿Se da la situación inversa?

No.

13. ¿Puede un Estado plantear un conflicto de competencias frente a otro Estado ante el órgano jurisdiccional competente?

Sí. Ver arriba.

14. Dentro de cada Estado, ¿Qué órgano -legislativo, ejecutivo, etc.- se encuentra legitimado para ejercer acciones judiciales en defensa de las competencias estatales?

Cualquiera, si tiene la competencia legal y personalidad jurídica para hacerlo.

15. ¿Pueden los entes locales y municipales ejercer acciones judiciales en defensa de su autonomía contra normas o actos federales y estatales?

Si.

16. ¿Qué otros sujetos están legitimados para impugnar leyes, reglamentos o actos federales y estatales por motivos competenciales?

Cualquier persona (física o jurídica) puede hacerlo, en el supuesto que tenga un *locus standi* (interés directo) para ello. En casos constitucionales, las normas tradicionales vigentes son a veces ampliadas (*extended*) por la jurisprudencia.

17. ¿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?

Mecanismos provinciales regulan todos los aspectos del nombramiento de las autoridades provinciales y la federación no interviene de ninguna forma en el proceso de nombramiento, excepto para la designación y el nombramiento del representante real en la provincia (hecho por el Monarca bajo la recomendación de las autoridades federales canadienses).

18. 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?

No. La distribución de las competencias judiciales entre la federación y las autoridades provinciales no sigue la lógica de la distribución de competencias. Es un sistema bastante complejo bajo el cual la administración de justicia es una competencia provincial; así, de forma general los tribunales están bajo jurisdicción provincial, aunque el nombramiento de jueces para algunos tribunales sea responsabilidad federal y para otros sea competencia provincial.

19. 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?

Las autoridades federales nombran los jueces de los diferentes tribunales superiores en las provincias y de los tribunales de apelación. Las autoridades federales también designan los jueces de la Corte Federal de Canadá (que tiene una jurisdicción estatutaria restringida, *restricted statutory jurisdiction*), así como de la Corte Suprema de Canadá. El personal administrativo de los tribunales es nombrado por autoridades provinciales, excepto para la Corte Federal y para la Corte Suprema de Canadá.

20. ¿Existe un órgano de autogobierno del poder judicial? ¿Cuáles son su composición y funciones?

Tales órganos existen tanto a nivel federal como provincial, para los jueces designados por la Federación y por la provincia respectivamente. Su composición varía en el nivel federal y en varias provincias. Las funciones incluyen ética, disciplina y formación.

21. ¿Quien asegura la provisión de medios materiales a la Administración de Justicia, la Federación o los Estados?

Las autoridades provinciales son responsables de proporcionar medios materiales, incluido el personal, para la administración de justicia, ya que es una responsabilidad provincial según la Constitución. Las autoridades federales tienen una responsabilidad similar, pero sólo para la Corte Federal de Canadá y la Corte Suprema de Canadá.

22. ¿En función de qué criterio?

Según mis conocimientos, los criterios no están definidos en ningún sitio. Los presupuestos basados en los antecedentes históricos son el principal instrumento de planificación de medios.

23. ¿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?

Como se ha explicado arriba, no existen tribunales federales de este tipo (como en otras federaciones) en Canadá. La jurisdicción de la Corte Federal de Canadá no tiene relación, en la práctica, con los tribunales provinciales; esta Corte no puede revisar ninguna decisión de otro tribunal. Desde luego, la Corte Suprema de Canadá, al ser el tribunal de última instancia de apelación en Canadá, puede revisar de forma general las decisiones de un tribunal provincial.

24. ¿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.)?

25. 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?

Ciertamente, las provincias pueden iniciar un referéndum en cualquier materia que consideren conveniente, incluida cualquier medida política, legal o incluso constitucional. La advertencia (*caveat*) es que este referéndum no puede tener otro valor que el consultivo, sin que las instituciones democráticas en nuestro sistema de gobierno puedan abdicar de sus poderes, aunque lo hagan en favor del pueblo. Lo mismo se aplica tanto a las autoridades federales como las provinciales; varias leyes definen las reglas bajo las cuales estos referéndum tienen lugar.

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

De forma genérica, puede decirse que los asuntos simbólicos son responsabilidad respectiva de cada gobierno, federal y provincial.

V. LINEAS GENERALES DE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

N.B.: En esta sección, he supuesto que las preguntas lo son en relación a normas constitucionales explícitas, tal y como están contenidas en los textos constitucionales y son interpretadas por los tribunales.

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

Sí. Se encuentra en el texto constitucional, denominado Ley Constitucional (Constitution Act, 1867), art.97 y siguientes. Estos artículos sólo pueden ser reformados mediante el recurso al procedimiento de reforma (Constitution Act, 1982, Parte V, art.38 y siguientes – ver arriba).

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

Una lista de competencias exclusivas federales (art.91), una lista de competencias provinciales exclusivas (art.92) y algunas competencias compartidas (art. 92A (2); 92A(3); 94A y 95).

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?**

El texto del art.91 parece indicar que el Parlamento federal tiene competencia sobre todas las materias que de otra forma no han sido asignadas exclusivamente a las provincias. Si esto fuera realmente así, el listado que hay a continuación sería inservible. Esto querría decir –y así ha sido interpretado por los tribunales- que las competencias residuales estarían en manos de las autoridades federales. En la práctica, así ha sido, pero sólo en cierto sentido. Durante años, se ha interpretado que algunos nuevos títulos competenciales (aviación, aeropuertos, radio, televisión, etc.) caían bajo la competencia federal, siendo consideradas competencias residuales de “naturaleza federal”. Otras materias como contaminación o programas de protección social se ha interpretado que caían bajo la competencia provincial debido a su naturaleza “local” o “provincial”. Así, la cláusula de competencias residuales es relativamente efectiva, pero sólo hasta cierto punto.

4. **Existen reglas o principios relativos a la presunción de competencia en favor de un u otro nivel territorial?**

No hay regla o principio explícito.

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

Sí. Se ha aplicado firmemente y recientemente se ha reforzado en pronunciamientos judiciales.

6. **¿Existen otras reglas de carácter general? ¿Cuáles?**

No estoy seguro de que existan otras reglas *generales*.

7. ¿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?

Explícitamente no existe una posibilidad como esta en el texto constitucional. Sin embargo, se permitía mediante la interpretación judicial. Se realiza a través de la denominada delegación administrativa (interdelegación) o a través del mecanismo de incorporación. La interdelegación está permitida de un nivel de gobierno a otro, a condición de que sea estrictamente administrativa (es decir, sin poder legislativo para el delegado) y no se realice en favor del legislador. La otra técnica (legislación de referencia, *referential legislation*) se da cuando un órgano legislativo incorpora para sus propios objetivos la legislación de otro órgano legislativo. Ambas técnicas pueden ser utilizadas en cualquier dirección por las autoridades federales o provinciales.

8. ¿Qué papel han jugado todas estas operaciones en la evolución de la Federación?

Relativamente un papel menor, excepto en un pequeño número de ámbitos como el transporte interprovincial (*trucking*), marketing de productos agrícolas o pesca.

9. ¿Cómo se concretan el personal, los bienes y los medios económicos que deben traspasarse con ocasión de la transferencia o delegación de una competencia?

No estoy seguro de entender la pregunta tal y como se formula. Generalmente, la interdelegación o la legislación por referencia no implican transferencia de recursos. En algunos casos, el nivel de gobierno que trabaja para otro recibe una compensación financiera. Recientemente, en algunos casos, estuvieron implicados los recursos humanos y se transfirieron funcionarios al cuerpo funcional del Québec.

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

Es posible en teoría. En la práctica y por lo que conozco, no ha sucedido; al menos en materias importantes.

11. ¿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)?

Los artículos 92A (2); 92A(3); 94A y 95 de la Ley Constitucional, 1867 establecen explícitamente los ámbitos de competencias concurrentes. Se refieren, respectivamente, a la exportación de recursos naturales, beneficios y pensiones de jubilación, agricultura e inmigración. En la práctica muchas más materias se consideran concurrentes, debido a la interpretación jurisdiccional o a una práctica consumada (por ejemplo, medio ambiente y salud, que en teoría son materias provinciales pero en las que las autoridades federales legislan e intervienen extensamente).

12. ¿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; esta situación no se da en Canadá.

13. ¿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?

No; esta situación no se da en Canadá.

14. La Federación, ¿Dispone de Administración propia en el territorio de los Estados? ¿Qué peso tiene dicha Administración y a qué sectores afecta?

Sí, dispone. La administración federal interviene en todos los asuntos que caen bajo jurisdicción federal en la provincia. Es claramente importante y la administración federal de cualquier provincia trabaja estrechamente con la administración central de la capital federal, Ottawa.

15. 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?

Ver respuesta 6 arriba, sobre el ejercicio por las autoridades provinciales de competencias delegadas.

16. ¿Que mecanismos de control se reserva ésta para asegurar que los Estados ejecuten con fidelidad la legislación federal?

Ninguno; esta situación no se da en Canadá. En asuntos tales como por ejemplo la administración de justicia, en los que las autoridades provinciales aplican las leyes federales, el único mecanismo relevante para inducir a las autoridades provinciales al cumplimiento son los medios financieros (subvenciones, impago de transferencias, etc.); estos mecanismos no son parte del derecho constitucional del país.

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

Aquellos impuestos por la distribución de competencias entre las autoridades federal y provinciales, y aquellos impuestos por la Carta canadiense de Derechos y Libertades sobre todos los poderes legislativos provinciales (y el Parlamento Federal).

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

Competencias sobre: asuntos exteriores, defensa, tributos (directos e indirectos), legislación criminal, comercio transnacional e internacional.

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

Competencias sobre: propiedad y derechos civiles (es decir, derecho civil), comercio, salud, educación, asuntos y programas sociales, impuestos (directos), medio ambiente.

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

Todas ellas!!! (*sic*)

21. ¿La Constitución prevé la cesión de poderes soberanos a organizaciones internacionales de ámbito mundial o regional?

Diría que ni explícitamente ni implícitamente.

22. ¿Resuelve este problema en el interior de la Federación, atendiendo a su estructura descentralizada?

De nuevo, no lo resuelve explícitamente. La lectura de la Constitución por los tribunales, sin embargo, sostiene que si bien las autoridades federales son las únicas competentes para firmar Tratados a nivel internacional, dentro de Canadá, cada nivel de gobierno conserva su ámbito de soberanía legislativa en la medida en que esté implicada la implementación del tratado. De hecho, esto ha generado,

especialmente desde la segunda guerra mundial, un estado de confusión bajo la cual las autoridades federales han evitado frecuentemente a las autoridades provinciales a la hora de cumplir internamente las obligaciones que habían sido suscritas externamente.

23. ¿Confiere a los Estados el derecho a firmar tratados o acuerdos internacionales? ¿Con qué condiciones? ¿Como se ha resuelto la cuestión de la responsabilidad internacional de la Federación?

La Constitución canadiense no lo hace explícitamente. En la práctica, no es posible. Sin embargo, a lo largo de los años, la provincia del Québec ha conseguido imponer su presencia en la escena internacional, mediante la firma de unos cuantos instrumentos multilaterales con países francófonos (*Francophonie*) y está presente en sus instancias como un gobierno completamente formado, junto a representantes del gobierno federal canadiense y aquellos de otra provincia canadiense. Este campo es una de las (muchas) zonas grises del federalismo canadiense, aunque es raramente invocado por las provincias, excepto el Québec, y las autoridades federales lo defienden celosamente tanto como pueden.

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?

En derecho canadiense, no existe tal reconocimiento constitucional de autonomía local o municipal. Éstos ostentan estrictamente competencias delegadas por las provincias y están, en todos los sentidos, sometidos a la autoridad provincial. Lo mismo se aplica, en efecto, a las constituciones “estatales”, ya que no existen tales constituciones escritas explícitamente para cada provincia.

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?

Sí. Las elecciones locales (municipales) se realizan cada cuatro años y toda persona que vive dentro de una circunscripción municipal está habilitada para votar.

3. Los entes locales, ¿Se encuentran sometidos a controles federales o estatales?

Están estrictamente bajo control provincial (estatal) y, en teoría al menos, se les impide incluso tratar directamente con las autoridades federales.

4. En caso afirmativo, dichos controles ¿Son únicamente de legalidad o se extienden también a aspectos de oportunidad?

El control provincial es sobre cualquier proyecto, siendo especialmente estricto en las grandes políticas o para las relaciones entre competencias de otras provincias (por ejemplo, tráfico de vehículos a motor, policía, etc.) y competencias municipales delegadas. El control de legalidad es reconducido principalmente a través de los tribunales y el procedimiento de revisión judicial.

5. ¿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?

Sí, pueden y efectivamente lo hacen regularmente. Las razones que alegan no pueden ser la violación de su autonomía, como se ha dicho; más bien tienen una base estrictamente legal y argumentos constitucionales relacionados con la distribución de competencias (es decir, la provincia no puede ejercer una determinada competencia que pertenece a las autoridades federales) y los derechos

humanos (la normativa provincial viola una de las libertades y derechos básicos garantizados ampliamente por normas constitucionales o quasi-constitucionales). Los recursos se resuelven ante los tribunales apropiados, generalmente los Tribunales Superiores de cada provincia.

6. 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?

Estrictamente bajo la autoridad provincial (estatal).

7. ¿Qué funciones o ámbitos relativos al régimen local se encuentran reservados a la Federación y a los Estados?

¿Esta pregunta implica que existen “ámbitos o funciones” que, por naturaleza, son locales? Como la experiencia demuestra en Canadá y en cualquier lugar (ex:Estados Unidos), no existe tal cosa, en mi opinión. Generalmente, en Canadá, lo que se considera “local” (por ejemplo, vía pública, calles, bibliotecas, etc.) está bajo jurisdicción provincial y es posteriormente delegado a las autoridades locales, como se ha explicado antes.

8. ¿Puede la Federación establecer relaciones bilaterales directas con los municipios u otros entes locales?

En teoría, la constitución no dice nada en esta materia. En la práctica, siendo los municipios creaciones de las provincias, éstas pueden impedirles establecer relaciones directas con las autoridades federales, y algunas lo hacen: Québec lo hace. Los contratos y las relaciones oficiales deben ser autorizadas por las autoridades provinciales. Sin embargo, las relaciones no oficiales son frecuentes al nivel personal.

9. ¿Puede condicionar su actividad mediante el ejercicio de competencias federales sectoriales o desde su poder de gasto?

Como se explicará posteriormente, el poder de gasto federal no está todavía reconocido oficialmente en la Constitución canadiense. Sin embargo, sí que existe en la realidad y las autoridades federales están tentadas de hacer uso de él y de hecho lo hacen constantemente para proponer a los municipios programas basados en su poder de gasto (especialmente en el campo del apoyo, renovación, o mejora de las infraestructuras locales). En muchas provincias, las autoridades provinciales tienen que intervenir entonces para aprobar ese gasto federal antes de que sea realizado.

10. ¿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.

11. ¿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?

Sí, las provincias pueden crear toda clase de entes locales o “intermedios”. En la provincia del Québec solía haber un sistema de “comunidades urbanas” hasta hace poco (2000); el sistema del Consejo de municipios regionales todavía existe en áreas rurales.

12. ¿Existen sólo en determinados Estados o en todo el territorio de la Federación?

No lo sé. Probablemente existen entes similares en todo Canadá.

13. ¿Puede el Estado fijar libremente sus límites territoriales? Qué funciones tienen atribuidas? ¿Qué grado de dependencia tienen respecto del Estado?

El estatus legal de este tipo de entes es absolutamente el mismo que para los municipios. Así, las provincias pueden establecer cualquier límite territorial para ellos. Esto es así porque son creaciones de las provincias y todas sus competencias están expresamente traspasadas (*devolved*) por las provincias. Cuando son creados, generalmente no son dependientes de la provincia, pero se financian con fondos y contribuyentes municipales o locales.

14. ¿Que sistema, de designación o elección, se sigue para el nombramiento de los titulares de sus órganos de gobierno?

El sistema varía enormemente. En Québec por ejemplo, bastantes titulares son nombrados por el estado-provincia (los prefectos), mientras que muchos otros son elegidos por las autoridades locales, que son miembros del órgano regional. Sin embargo, los titulares no se eligen normalmente por el pueblo.

15. ¿Puede intervenir la Federación en el ámbito organizativo, competencial o financiero de los entes locales intermedios? ¿Por qué cauce o con qué finalidades?

No, debido a las razones explicadas arriba.

16. ¿Como se definen los poderes o las competencias concretas de los municipios?

Las competencias locales están establecidas por el poder legislativo provincial en varias normas generales relativas a las competencias municipales y, en algunos casos, en normas especiales relativas a un determinado municipio (Montreal, la ciudad de Québec y Laval).

17. ¿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?

En teoría sí; en la práctica, raramente ocurre. Si se hiciera esto con las autoridades federales, debería realizarse mediante lo que se llama la inter-delegación administrativa y debería ser previamente aprobada por las autoridades provinciales. Con las autoridades provinciales las cosas no serían tan complicadas; cualquier acuerdo entre municipio y provincia sería suficiente si el municipio es legalmente capaz de prestar los servicios de otra manera (a través de una norma general habilitante o una norma particular).

18. 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?

Si una obligación de este tipo fuera impuesta por una ley provincial, los municipios deberían cumplirla; no tendrían derecho a ser compensados financieramente por los servicios suplementarios que ofrecerían; en la práctica, sin embargo, se llegaría a algún tipo de acuerdo de financiación.

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

Los gobiernos locales, como se ha explicado arriba, tienen todas las competencias que les delegan las autoridades provinciales. Estas incluyen los llamados poder “reglamentario” (*regulatory power*) y “normativo”, en la medida en que estén previstos explícitamente en la norma provincial habilitante. En la práctica, suelen tener competencias muy extensas, incluyendo aquellas relativas a impuestos directos (por ejemplo, el aumento de sus fondos mediante impuestos directos). De forma genérica, se

podría decir que tienen todas las competencias necesarias para el ejercicio de sus responsabilidades estatutarias.

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?**

No existe tal principio; legal, constitucional o incluso convencionalmente hablando. Esto no quiere decir que los tribunales no puedan reconocer eventualmente este principio.

- 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?**

No, al menos no explícitamente. La práctica solo ha establecido un sistema de relaciones intergubernamentales entre los gobiernos federal y provinciales del Canadá. La práctica consiste básicamente en conferencias intergubernamentales y reuniones a todos los niveles (funcionarios, ministros delegados, ministros y primeros ministros). Existe un incontable número de relaciones basadas en el día a día entre los gobiernos a todos los niveles. Finalmente, debería destacarse la existencia de miles (literalmente) de acuerdos de todo tipo entre todos los organismos de los gobiernos. En el caso de pagos de transferencias y de igualación (*equalization*), sin embargo, las relaciones intergubernamentales se definen por previsiones normativas (esto es, legislación). Los pagos de las transferencias no tienen una base constitucional, mientras que el principio de igualación (pero no sus modalidades) sí se encuentra en la Constitución del Canadá.

- 3. ¿Qué importancia han tenido en este punto las convenciones o prácticas institucionales?**

¿Como puede definirse el concepto de “prácticas institucionales”? Si es equivalente a usos, tal y como está explicado arriba, es bastante importante. No creo, sin embargo, que se conviertan en “convenciones constitucionales” de la forma en que son entendidas en nuestro gobierno de modelo británico.

- 4. ¿Qué importancia tienen las relaciones intergubernamentales, globalmente consideradas, en la dinámica del sistema?**

Las relaciones intergubernamentales son, por supuesto, muy importantes para la evolución de las dinámicas de gobierno, particularmente en el contexto de la Constitución canadiense, que es tan extremadamente rígida como su procedimiento de reforma, arriba explicado. Esto significa que la flexibilidad necesaria para una lectura “nueva” y envolvente de la constitución se confía más o menos a los tribunales y actores políticos y administrativos. En otros términos, en algunos casos las relaciones intergubernamentales compensan la rigidez del proceso de reforma; sin embargo, en muchos otros casos, el unilateralismo puede convertirse en un factor muy importante que afecta a las relaciones entre federación y provincias.

- 5. ¿Hasta qué punto permiten compensar o flexibilizar la distribución formal de competencias?**

Como se ha explicado arriba, las relaciones intergubernamentales juegan un papel de ayuda a los gobiernos, federal y provincial, en la efectiva implementación de sus responsabilidades constitucionales. Este fenómeno se hecho crucial especialmente en los años recientes. Antes de eso, las competencias constitucionales eran esencialmente interpretadas en mayor medida en términos de

exclusividad y conflicto; ahora, durante los últimos veinticinco años, la complementariedad y las relaciones (*interface*) han tenido una fuerte influencia en la lectura de la Constitución tanto por los tribunales como por las autoridades federales, permitiendo una mayor intervención federal en competencias tradicionalmente provinciales.

6. ¿Existen órganos de relación o colaboración horizontal entre los Estados?

Sí, en muchos sectores; sin embargo, no hay un organismo general que coordine todas las relaciones entre las provincias. En muchos sectores, hay al menos una conferencia anual (o reunión) de los ministros responsables en varias provincias; a veces, se reúnen más frecuentemente. Discuten sobre asuntos de interés común y en algunos sectores a veces realizan llamamientos a una acción común en un asunto de su incumbencia, o a una intervención de las autoridades federales (generalmente bajo la forma de más dinero).

7. ¿Participa la Federación en los mismos?

Generalmente no. Los representantes federales son a veces invitados a la última parte de estas reuniones o, más a menudo, a posteriores reuniones entre Federación y provincias.

8. ¿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 se requiere autorización para la constitución de mecanismos de cooperación interprovincial.

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

En los asuntos prácticos, los gobiernos locales no juegan nunca ningún papel en el sistema formal de relaciones intergubernamentales. Si tienen algo a decir en el proceso intergubernamental, lo hacen a través de sus organizaciones-lobby voluntarias (*voluntary lobbying organizations*).

10. ¿Es frecuente la participación de diversos gobiernos o Administraciones en entes comunes, dotados de personalidad jurídica (pública o privada: consorcios, fundaciones, sociedades mercantiles, etc.)?

Pueden y, en algunos casos, lo hacen. Los Gobiernos y Administraciones pueden participar en entes tanto públicos como privados, cualquiera que sea su forma o estatus legal.

11. ¿Se da con frecuencia dicha participación conjunta en la realización de obras públicas, la gestión de servicios, o la financiación de actividades?

No hay establecido un modelo para estos esfuerzos. Cuando se realizan, es normalmente a través de corporaciones soberanas (*crown corporations*) (por ejemplo, instituciones estatales – provinciales o federales) que actúan como entes privados, mediante la compra de grandes sumas de participaciones.

12. ¿A qué régimen jurídico básico se encuentra sujeta?

Se trata de una pregunta muy difícil. En algunos casos, el ente utiliza un estatus formal gubernamental y puede disfrutar, entre otras cosas, de algunas inmunidades. En otros casos, no pueden disfrutar de inmunidades y el ente es tratado como cualquier otra persona (física o moral; *sic*). La jurisprudencia aplicable en este punto es de una gran complejidad.

VIII. RELACIONES FINANCIERAS

1. ¿De qué grado de autonomía de ingreso disfrutaban los Estados?

En Canadá, la autonomía provincial puede ser bastante importante en relación a la capacidad de las provincias para aumentar los tributos. De hecho, según la Constitución las provincias tienen plena soberanía en relación a “tributos directos en la Provincia dirigidos a aumentar la recaudación para los objetivos provinciales”, así como para el préstamo de dinero (*borrowing of money*).

2. ¿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?

Las provincias pueden y establecen impuestos – y en una gran escala! (*sic*). Todas las formas de imposición son aceptables según la Constitución, a condición de que tengan una naturaleza directa. Estos tributos incluyen: impuesto sobre los ingresos, impuesto sobre la propiedad, impuestos sobre el consumo, impuesto sobre el valor añadido (VAT), impuestos sobre actividades de ocio (*amusement taxes*) y como estos algunos más. Se dice en Canadá que sólo hay dos cosas seguras en la vida: la muerte... y los impuestos...

3. ¿Pueden gravar hechos tributarios ya gravados por la Federación?

Desde luego; pueden escoger gravar antes o después de los impuestos federales. Los impuestos sobre ventas provinciales, por ejemplo, se calculan después de la recaudación federal e incluyen estos últimos para calcular el impuesto provincial. En otros casos, los contribuyentes pagan el impuesto provincial al pagar el impuesto federal.

4. ¿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?

Sí, y lo hacen de forma masiva.

5. ¿Y en el extranjero?

Sí, y lo hacen de forma masiva.

6. Si la Federación tiene reconocido el poder para autorizar dichas operaciones, ¿A qué régimen se sujeta dicho poder?

A priori, estoy lejos de estar seguro de que las autoridades federales canadienses pudieran tener competencias para impedir a una provincia elevar sus fondos propios. En cualquier caso, según mis conocimientos, nunca han mantenido un derecho de este tipo.

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

En términos financieros concretos, resulta difícil responder a una pregunta así. Dejando esto de lado, para el año 2002-03, las transferencias federales a las provincias representarán alrededor del 17,5% de su recaudación fiscal y alcanzarán una suma de cerca de 34,7 billones de dólares. Las transferencias financieras se regulan generalmente mediante fórmulas que muchas veces se recogen en disposiciones normativas (leyes federales), incluyendo las leyes presupuestarias federales. En algunos casos, los decretos federales también regulan la transferencia de pagos (*transfer of payments*) a las autoridades provinciales. Todas estas técnicas son más o menos unilaterales, en el sentido en que las autoridades federales no necesitan una aprobación provincial previa a la hora de decidir los niveles de pagos transferidos a las provincias. Es más o menos un proceso unilateral.

8. ¿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.)?

De nuevo, no estoy seguro de lo que se considera como participación provincial en los tributos federales. Lo único que se parece a esta participación – si he entendido el concepto- son los mecanismos mediante los cuales los ingresos tributarios provinciales son exigidos por las autoridades federales al mismo tiempo que los ingresos tributarios federales. Así es en todas las provincias excepto en Québec en cuanto a ingresos tributarios individuales, y excepto en Québec, Ontario y Alberta para el impuesto de sociedades. De esta forma, el ingreso provincial es un porcentaje exigido bajo los mismos principios fiscales que el tributo federal. Los fondos exigidos por las autoridades federales son transferidos a las provincias en las que se originan. En aquellas provincias en las que la gestión de los tributos provinciales estuviera retenida (Québec, Notario y Alberta), el contribuyente tiene que realizar dos declaraciones tributarias, cada una de acuerdo a normas distintas.

9. ¿Mediante transferencias o subvenciones directas de la Federación a los Estados?

Desde luego. Ver la penúltima respuesta.

10. ¿Qué parámetros o criterios básicos se utilizan para fijar el importe de dichas transferencias?

Algunas transferencias, la mayor parte de las que son de igualación, son *incondicionales* por definición. El nivel de estas transferencias se determina generalmente mediante el establecimiento de una determinada suma que debe ser pagada *per capita*. Una vez establecida, la suma es multiplicada por la población de la provincia en el último censo. De esta forma, el número de nuevos ciudadanos y la circulación de personas pueden generar una variación considerable en la cantidad de fondos transferidos incondicionalmente a las autoridades provinciales.

En el caso de transferencias de pago *condicionadas*, las técnicas varían enormemente de un sector a otro. Algunos de los principales sectores tienen relación con la salud, los servicios sociales y educación post-secundaria; otros sectores menos importantes se refieren básicamente a todos los aspectos de la jurisdicción provincial y federal, creando así una enorme y compleja red de relaciones financieras entre los dos niveles de gobierno. La pregunta que surge es en qué medida pueden las autoridades federales imponer condiciones en el ejercicio de su poder de gasto en ámbitos de competencia provincial; se trata de una de las cuestiones polémicas no resueltas en Derecho constitucional canadiense. Las autoridades federales generalmente imponen condiciones que son cumplidas en la práctica por todas las provincias, incluso el Québec, que no acepta la legitimidad y la legalidad de este poder de gasto.

11. ¿Participan los Estados en su fijación? ¿A través de qué mecanismos?

Generalmente no, como se ha visto arriba. A veces, sin embargo, las provincias son consultadas por las autoridades federales en conferencias entre Federación y provincias, y otros foros consultivos.

12. 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?

Como se ha visto arriba, en relación a las transferencias de pago incondicionales, las autoridades federales no pueden intervenir de ninguna manera para controlar la forma en que las autoridades provinciales gastan los fondos transferidos. Como se ha visto arriba, en el caso de transferencias

condicionadas, todavía no se ha resuelto la cuestión legal y constitucional de si las autoridades federales pueden imponer condiciones y, si pueden hacerlo, en qué medida. En este contexto, las autoridades federales han preferido seguramente permanecer en una posición “segura” e imponer sólo condiciones “generales”, aunque en algunos casos las condiciones son claramente específicas. Sería difícil, por lo tanto, pensar que la Federación puede condicionar su gestión o procedimiento. Un pronóstico según el Derecho constitucional canadiense sería que los tribunales aceptarían eventualmente la existencia de un poder de gasto federal, siempre que las condiciones no supongan un control indirecto sobre los ámbitos de competencias pertenecientes a las provincias. Este test probablemente sea parecido al existente en Derecho constitucional estadounidense en materias similares.

13. 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?

Legalmente y técnicamente, muy poco, como se ha visto arriba. En la práctica, mucho en algunos campos como la salud, donde el sistema federal de pagos de transferencias condicionados ha establecido a todos los efectos un sistema más bien uniforme de salud en todas las provincias canadienses. Lo mismo puede decirse de otros ámbitos como por ejemplo la asistencia jurídica. Al igual que el porcentaje de transferencias federales en relación con los ingresos estatales, suma alrededor del 17,5% (ver arriba).

14. ¿Cómo funciona dicho sistema en relación con las transferencias federales y/o estatales a los entes locales?

Es difícil de decir exactamente. Sin embargo, es cierto que tiene menos importancia en la medida en que en términos relativos hay menos transferencias de pagos a las autoridades locales desde las autoridades provinciales, e incluso menos aún desde las autoridades federales.

15. ¿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?

En Canadá, el mecanismo que establece la redistribución de fondos de una provincia a otra es llamado igualación (*equalization*). Bajo una fórmula muy compleja, se calcula la cantidad *per capita* recaudada por cada categoría de tributo en cada provincia. Entonces se determina la media nacional para cada categoría de tributo. A continuación, se calcula en cuánto se desvía la base tributaria de cada provincia en comparación con la media nacional (siempre *per capita*); el mismo cálculo se realiza entonces para cada categoría predefinida, compensando los saldos positivos con los negativos. Al final, resulta una cantidad positiva o negativa que se multiplica por la población de la provincia. Si es positiva, la provincia paga; si es negativa (*sic, aunque entiendo que quiere decir* negativa), recibe dinero.

16. 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.)?

La pregunta es difícil de imaginar en el caso de Canadá, ya que no existen pagos de transferencias desde las autoridades provinciales a las federales. Aunque, por supuesto, si las provincias debieran cualquier suma o, más frecuentemente, si las autoridades federales hubieran pagado de más a una provincia y ésta buscara obtener un reembolso, solamente tendrían que reducir la cantidad debida de las cantidades a pagar. En teoría, probablemente las provincias podrían impugnar esta decisión ante los tribunales si creyeran que es ilegal o inconstitucional. En la práctica, el foro principal sería la opinión pública.

17. ¿Quién realiza la gestión, liquidación y recaudación de los tributos?

Cada Gobierno exige sus propios tributos.

18. ¿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?

No se ha dado en el contexto canadiense.

19. Aproximadamente, ¿Qué porcentaje del gasto público total corresponde a cada nivel de gobierno y Administración (federal, estatal, local)? ¿Como 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?

20. ¿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?

Hablando de forma genérica, existen relaciones entre diversos niveles de gobierno en relación al sistema tributario, pero en gran medida son de poca entidad y de naturaleza técnica. Se podría entender que, a todos los efectos, los sistemas funcionan y se desarrollan de forma paralela. El contribuyente canadiense medio está satisfecho en la medida en que solamente presenta una declaración tributaria en todas las provincias, excepto en Québec. El elemento menos satisfactorio es la disyunción entre la base tributaria de los gobiernos y sus competencias y responsabilidades constitucionales. En otras palabras, esto significa que actualmente las autoridades federales aumentan excesivamente los tributos para sus necesidades, mientras que las provincias los aumentan muy poco. Así, las provincias necesitan de los fondos federales y las condiciones que llevan aparejadas, generando niveles considerables de frustración en muchas provincias. También existen diferentes filosofías tributarias (*tax philosophies*) entre algunos gobiernos provinciales y el federal (algunas provincias más liberales insisten en tener tributos más bajos y menos servicios para ser más competitivos con los Estados Unidos, mientras que otras insisten en mantener gobiernos fuertes e intervencionistas – defendiendo de esta forma, altos niveles tributarios).

21. ¿Puede la Federación fijar topes máximos o niveles concretos de endeudamiento o de déficit presupuestario de los Estados?

No, sería impensable, ya que las provincias son fiscalmente soberanas.

22. ¿Fija topes retributivos máximos para el conjunto del personal al servicio de los diversos entes públicos (Federación, Estados, Municipios, etc.)?

Sólo en la medida en que se refiera a funcionarios federales, ya que no tienen jurisdicción sobre topes retributivos mínimos o máximos del personal provincial o local.

23. ¿Existen mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno?

No existen mecanismos de coordinación formal; existen conferencias informales en todos los niveles del funcionariado en cada provincia e innumerables relaciones de día a día.

24. ¿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.).

No.

IX. LENGUAS O IDIOMAS

(Apartado reservado para aquellos sistemas que conozcan una realidad plurilingüe que cuente con algún tipo de reconocimiento legal)

1. **¿Reconoce la Constitución federal más de una lengua oficial en todo el territorio de la Federación? En caso afirmativo, ¿Cuáles?**

Sí. La Constitución canadiense reconoce tanto el francés como el inglés como lenguas oficiales canadienses en todo el territorio del Canadá. Este reconocimiento sólo es válido en la medida en que estén implicadas las potestades (*jurisdictions*) federales. Las provincias tienen plena potestad sobre asuntos lingüísticos en su territorio en la medida en que se refieran a potestades provinciales o relaciones privadas.

2. **A nivel federal ¿Puede hablarse de igualdad o paridad en su uso oficial por las diversas autoridades y en todo el territorio de la Federación? ¿Y en su uso privado? ¿Porqué?**

En teoría, ambos idiomas deberían ser utilizados en todo Canadá en la jurisdicción federal. En la práctica, los servicios federales en la otra lengua oficial pueden ser fácilmente obtenidos en Québec, New Brunswick y el área de Ottawa. En todos los demás lugares, el inglés es el único idioma utilizado efectivamente; desde luego, siempre es posible solicitar explícitamente la prestación de un servicio en francés pero se prestará con muchos retrasos y dificultades.

3. **¿Establece la Constitución o la legislación federal derechos u obligaciones lingüísticas de los ciudadanos?**

Sí. La Constitución canadiense reconoce a los canadienses un determinado número de derechos lingüísticos. Ver art.93 (derechos en educación) y art.133 (idiomas ante el Parlamento federal y el legislativo del Québec) de la Ley Constitucional, 1867 (*Constitution Act, 1867*); art.23 (derechos educativos de las minorías lingüísticas) y art.27 (multiculturalidad) de la Carta canadiense de Derechos y Libertades. La Ley de Lenguas Oficiales, una ley federal, reconoce a los canadienses un cierto número de derechos lingüísticos. Pretende asegurar el respeto del inglés y del francés como lenguas oficiales de Canadá, y garantiza la igualdad de estatus, de derechos y de privilegios para su uso en las instituciones federales; señala las competencias, obligaciones y funciones de las instituciones federales respecto las lenguas oficiales del Canadá; y apoya el desarrollo de las comunidades lingüísticas minoritarias inglesas y francesas, y promueve de forma general la igualdad de estatus y uso del inglés y del francés en la sociedad canadiense.

4. **Tanto si reconoce una o más lenguas oficiales, ¿La Constitución federal reconoce la existencia de otras lenguas, así como la necesidad o conveniencia de protegerlas?**

No, al menos no directamente. Sin embargo, el art.27 de la Carta canadiense de Derechos y Libertades, reconoce la multiculturalidad como un valor constitucional. En este contexto, la protección y la mejora de la multiculturalidad incluye el reconocimiento de un valor intrínseco de otras lenguas y grupos lingüísticos. Sin embargo, los grupos no tienen la misma protección constitucional de que disfrutaban los idiomas francés e inglés.

5. **¿Puede Usted señalar, aproximadamente, la importancia cuantitativa de las diversas comunidades lingüísticas?**

La comunidad anglófona es de alrededor de 16,1 M (60%), la francófona, 6,6 M (24,6%); y la alófono (*allophone*), 4,1 (15,2%).

6. ¿Reconocen las Constituciones de los Estados lenguas oficiales distintas a las reconocidas por la Constitución federal?

Ninguna constitución provincial o ley reconoce otras lenguas que el francés y el inglés. El estatus de estas lenguas varía de una provincia a otra: muchas son unilingües (inglés), excepto New Brunswick (oficialmente bilingüe) y Québec (bilingüe según la Constitución canadiense, unilingüe según su propia legislación lingüística).

7. En caso contrario, ¿Podrían hacerlo?

Ciertamente podrían hacerlo, ya que dentro de su jurisdicción las provincias son soberanas en lo referente a asuntos lingüísticos, a condición de que se respeten, desde luego, las disposiciones de la Constitución canadiense y, particularmente, aquellas de la *Carta canadiense de Derechos y Libertades*.

8. ¿Existe paridad entre las lenguas oficiales federales y las lenguas oficiales estatales?

9. ¿Pueden los Estados establecer obligaciones lingüísticas de los ciudadanos y de las empresas distintas de las establecidas por la Federación?

Absolutamente, siempre bajo el mismo principio explicado arriba según el cual las provincias son soberanas en lo relativo a asuntos lingüísticos dentro de su jurisdicción. Cabe señalar la misma advertencia en cuanto al respeto de las normas constitucionales.

10. ¿Pueden utilizar exclusivamente o principalmente una lengua oficial distinta a la declarada oficial por la Federación?

Absolutamente, siempre bajo el mismo principio explicado arriba según el cual las provincias son soberanas en lo relativo a asuntos lingüísticos dentro de su jurisdicción. Cabe señalar la misma advertencia en cuanto al respeto de las normas constitucionales.

11. ¿Cuál es, a grandes rasgos, el régimen lingüístico en la enseñanza?

En Canadá, la educación es una materia provincial sometida estrictamente a jurisdicción provincial. Es lo mismo que se ha explicado en relación a los asuntos lingüísticos. Es decir, se combinan los principios de que las provincias pueden hacer casi lo que deseen en relación con la dimensión lingüística de la educación, siempre sujetas, sin embargo, a las previsiones constitucionales aplicables. Antes de 1982, las provincias intervinieron principalmente en educación en Québec y Ontario, pero la protección fue diseñada en términos religiosos, que coincidían con los diversos grupos lingüísticos en cuanto a los resultados (ver art.93, Ley Constitucional, 1867).

12. La legislación aplicable y la práctica administrativa, ¿Hasta qué punto se consideran adecuadas con la realidad plurilingüe de la Federación?

A nivel federal, al menos en teoría, probablemente pueda decirse que la legislación y la práctica administrativa se adaptan a la realidad multilingüística de la Federación. La realidad, sin embargo, es muy diferente, como se ha explicado antes.

13. ¿Hasta que punto son fuente de conflicto entre las distintas instancias de gobierno y Administración o entre la población?

En el contexto canadiense es difícil pretender que la legislación y las prácticas administrativas son el origen de los conflictos entre los diferentes niveles de gobiernos o entre la población. Es un hecho que distintos grupos lingüísticos co-existen, lo que genera conflictos y dificultades; estos grupos

lingüísticos reclaman derechos que la Constitución reconoce o no, y acuden ante los tribunales para que decidan su existencia y sus límites.

14. ¿Representan las lenguas territoriales un signo de identidad importante del Estado en cuestión?

Absolutamente; el inglés y el francés son enormemente importantes, al menos simbólicamente, en la cultura canadiense. De hecho fueron más o menos el pretexto por el que se eligió una estructura federal para el Canadá en 1864 y 1867. Desde entonces, a lo largo de historia, casi siempre se ha mantenido el debate sobre las líneas lingüísticas y culturales.

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?

Los diversos puntos de vista varían enormemente en esta pregunta. En muchas provincias y para muchos ciudadanos anglófonos del Canadá, suele percibirse el país como demasiado (o al menos bastante) descentralizado; no ven una mayor centralización como una especial amenaza, más bien al contrario. En Québec, sin embargo, la situación es casi exactamente la contraria, ya que el sentimiento generalizado es que debería haber una mayor descentralización, o incluso para algunos un derecho a la independencia del resto de Canadá.

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

Las principales reclamaciones históricas en Canadá deben verse desde la perspectiva del Québec y su población. El Québec persigue la obtención de todas las competencias necesarias para proteger y elevar sus rasgos distintivos culturales y lingüísticos. Desde los primeros días de la conquista por los británicos en 1763, los quebequenses han buscado proteger estos rasgos. El sistema federal fue visto en 1864 como una respuesta a estas preocupaciones. La posterior interpretación judicial del pacto de 1867 ha sido frustrante para muchos canadienses francófonos. Después de 1962, se las han arreglado para convertirse en una fuerza política y ejercer cierto poder político; se formularon entonces defensas en favor de una mayor responsabilidad constitucional para el Québec. Desde entonces, los sucesivos Gobiernos del Québec han empujado literalmente a la Constitución canadiense a sus últimas consecuencias descentralizadoras; al mismo tiempo, a finales de los sesenta, apareció un movimiento separatista que influyó sustantivamente en la evolución del sistema federal canadiense. Dos referéndum después, uno de ellos perdido por los separatistas por una pequeña mayoría, el sistema federal canadiense ha permanecido relativamente inmune a cambios sustantivos explícitos, conciviendo los federalistas su papel como guardianes de la integridad del sistema. Cualquier intento de modificar sustantivamente el equilibrio de la Constitución (Meech, Charlottetown) se encontró con una fuerte oposición en muchas regiones, incluido el Québec. Una nueva generación de políticos intentará probablemente cambiar la dinámica con el objetivo de hacer frente de forma pragmática a las demandas del Québec en los próximos años. Que pueda lograrse, no es algo seguro.

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

En estos momentos, parece que existe un cierto bloqueo a las reformas constitucionales en Canadá, ya que la denominada amenaza "separatista" parece retroceder después de la elección de un gobierno firmemente federalista a nivel provincial en Québec, y en la medida en que no se materialice un cambio de liderazgo en el gobierno federal. Actualmente no existe riesgo de ningún proceso de descentralización serio en Canadá.

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

Las principales tendencias de desarrollo son difíciles de identificar claramente en términos de Federación-provincia. Desafiado desde fuera por el fenómeno de la globalización y la emergencia de bloques corporativos regionales y supranacionales, el Gobierno federal canadiense se preocupa de mantener alguna forma de legitimidad bajo una presión siempre mayor de las provincias en favor de una mayor desviación fiscal dirigida al apropiado ejercicio de sus responsabilidades, particularmente en relación a la salud y la educación. En otras palabras, el Gobierno federal está bajo asedio por abajo (provincias) y por arriba. La mejor estrategia es claramente, en este contexto, evitar tocar la distribución de competencias establecida.

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?

Ciertamente más centralista cuanto más pasa el tiempo, aunque probablemente puede decirse que el sistema canadiense permanece como un sistema federal relativamente descentralizado.

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?

En Derecho constitucional canadiense, el mejor –de lejos- libro es el del profesor Peter Hogg, *Canadian Constitutional Law*, Carswell Canada, 2002. Sobre competencias fiscales, ver:

<http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/fr/document/publication.htm>