

SINGULARIDADES DEL FEDERALISMO CANADIENSE



El bloqueo del Estado autonómico español, atenuado por el absoluto inmovilismo neocentralista y nacionalista español del Partido Popular y por el movimiento secesionista catalán tentado por el unilateralismo, ha suscitado cierto interés en sectores minoritarios de las élites políticas e intelectuales locales por el modelo federal canadiense. Con todos sus problemas y limitaciones, Canadá disfruta de un sistema federal bastante más avanzado que el autonómico de España en todos los sentidos, desde la muy superior asunción de las diversidades nacionales internas hasta unos grados de autogobierno que desmienten la tradicional tesis del Gobierno de

Mariano Rajoy de que España es uno de los Estados más descentralizados del mundo (por no mencionar su antihistórica tesis ideológica de que es la nación más antigua de Europa). En este sentido, procede analizar los pros y los contras del federalismo canadiense porque pueden sugerir interesantes enseñanzas para el debate hispánico.

La distribución de competencias

El sistema federal canadiense en principio parte de la base de que las competencias son "exclusivas" o de la Federación (poder central) o de las Provincias (Estados federados), aunque admite la existencia de algunas concurrentes, lo que ha dado paso a mecanismos de colaboración y

cooperación, no sin conflictos recurrentes. En todo caso, el modelo es mucho más claro que el español en el que lo habitual es la constante superposición de competencias compartidas en grados diversos por las dos administraciones, una fuente de confusión, conflictos e ineficacia. Por lo demás, la teoría de las competencias *implícitas* ha permitido al Parlamento federal legislar en algunos ámbitos de las competencias exclusivas de las Provincias en aras de una mayor "eficacia". En suma, el modelo es aparentemente de doble lista, con pretensiones de exclusividad en cada nivel, pero con diversas excepciones. Este modelo de distribución de competencias ha experimentado una notable evolución histórica favorable a una creciente descentralización: cayó en desuso el derecho de veto federal sobre la legislación provincial, la jurisprudencia (un tanto oscilante) ha garantizado a menudo la autonomía local y el hecho de que la Constitución enumere expresamente las competencias provinciales acabó contribuyendo a protegerlas.

No obstante, la general tendencia "invasiva" del poder central a lo largo del siglo XX - so pretexto de configurar un *Welfare State* para todos- ha sido un hecho y una de las vías que ha utilizado para ello ha sido precisamente la de los programas federales de carácter social que, de un lado, han proporcionado indudablemente servicios a la ciudadanía, pero, por otro, han reducido la

descentralización y, sobre todo, la diversidad de políticas provinciales. Esto ha provocado resistencias en algunas Provincias, notoriamente en Quebec, que han rechazado las injerencias federales, aunque proporcionen mejores servicios a los ciudadanos. Además, las cláusulas residuales de la Constitución favorecen mucho más a la Federación puesto que, en principio, toda competencia no atribuida a las Provincias debe entenderse que corresponde a aquella, a salvo de las materias "claramente" locales, algo bien poco federal.

"Canadá disfruta de un sistema federal bastante más avanzado que el autonómico de España en todos los sentidos"

Fiscalidad y financiación

El sistema de financiación territorial es una de las cuestiones más complejas y conflictivas de toda federación y Canadá no escapa a la regla, asunto que ha intentado resolver mediante el complejo mecanismo de la "perecuación" que promedia diversos baremos más o menos objetivos según territorios. No obstante, el cambio en sentido descentralizador es un hecho: en los años sesenta la Federación recaudaba el 60% de los impuestos, mientras que desde principios del siglo XXI el porcentaje se ha reducido al 40%. En realidad, son ya los Gobiernos Provinciales los que más recaudan, aunque es cierto que la Federación

Artículo ANUE (Septiembre 2016)

decide la mayoría de los programas y consigue que casi todas las Provincias se sumen a ellos a través de las transferencias. Por su parte, en Canadá es alto el grado de descentralización del gasto, sólo detrás de Suiza, y el modelo permite la autoexclusión provincial voluntaria dentro de ciertos límites (sólo Quebec lo ha hecho para algunos asuntos). En cualquier caso, el uso del poder de gasto federal en áreas de competencia provincial ha sido muy cuestionado.

La fijación de la fórmula de nivelación de cesión de impuestos y los acuerdos fiscales están bajo el control federal, cuyo Legislativo carece de un órgano de verdadera representación de los Gobiernos Provinciales dado el carácter incongruente del Senado. Sin embargo, dada la importancia política del asunto, las relaciones entre los niveles federal y provincial en materias de financiación se negocian en conferencias sectoriales y comités mixtos *ad hoc* (el Consejo de la Federación coordina todas las administraciones y la Conferencia de Primeros Ministros sirve para articular acuerdos políticos).

Instituciones

Efectivamente, uno de los principales problemas del federalismo canadiense es su disfuncional Senado, designado por el Gobierno Federal y con igual representación regional por grupos de Provincias, con algunas excepciones. Todos los

intentos de reforma han fracasado sistemáticamente, de ahí que la *clase política* canadiense haya renunciado a este objetivo, mantenga esta Cámara por pura inercia y negocie al margen de la misma las relaciones intergubernamentales.

“Uno de los principales problemas del federalismo canadiense es su disfuncional Senado”

Mucho más relevante es el papel del Tribunal Supremo Federal (TSF) cuya jurisprudencia ha oscilado entre la contención y el activismo, con resultados relativamente equilibrados (con un ligero sesgo pro-federal). Como es notorio, el TSF ha tenido un papel clave en el contencioso entre la federación y Quebec con su famoso dictamen de 1998 en el que reconoce el derecho de Quebec a autodeterminarse, pero no de modo unilateral y con algunas condiciones muy precisas (pregunta clara y mayoría clara, dos conceptos políticos que debe decidir el Parlamento federal). La conocida Ley de Claridad de 2000 atribuye esta competencia, tras la eventual negociación, a la Cámara de los Comunes, algo controvertido porque Quebec elaboró a continuación su propia ley que no encaja del todo en la federal.

El federalismo asimétrico

En Canadá se manifiestan visiones contrapuestas sobre la teoría y la práctica del federalismo, entre la mayoría de los especialistas quebequeses y la mayoría de los especialistas anglófonos: los primeros suelen estar interesados en cuestiones como la *soberanía* y la *identidad*, mientras que los segundos suelen centrarse en cuestiones pragmáticas y de eficiencia muy concretas. Los primeros son favorables a un Estado plurinacional y a un federalismo asimétrico, mientras que los segundos se inclinan por un Estado común basado en una noción abstracta de ciudadanía y con un federalismo amplio, pero generalizado de modo similar. En consecuencia, para la mayoría de los analistas quebequeses el problema es de reinterpretación del pacto federal, mientras que para la mayoría de los especialistas anglófonos el problema es de reajuste técnico del actual modelo.

Los analistas quebequeses consideran que las claves radican en la redefinición de la *soberanía* (compartida y dualista) y de las *identidades* (binacionalidad), mientras que los analistas anglófonos afirman que lo esencial es garantizar la *igualdad* de las Provincias y los ciudadanos, a la vez que pueden admitir un aumento del autogobierno siempre que se haga de modo más bien uniforme. En realidad, los primeros son *confederalistas*- aunque no lo proclamen así- y los

segundos son federalistas simétricos. El desacuerdo tiene que ver con la naturaleza del debate: político para los primeros (de principios y de reparto dualista del poder) y técnico para los segundos (de reordenación del reparto de competencias y de homogeneización de Canadá como nación de ciudadanos respetuosa de sus culturas y sus lenguas).

“Los analistas quebequeses consideran que las claves radican en la redefinición de la *soberanía* y de las *identidades*”

Son las presiones de las élites quebequesas para transformar la Federación de diez Provincias en una de dos naciones (Quebec y el *ROC: Rest of Canada*) las que hacen difícil el entendimiento. Los nacionalistas quebequeses, tras perder los referéndums de 1980 y 1995 (ambos con una pregunta bastante confusa muy similar), se centraron en el objetivo de plasmar normativamente la singularidad de la "Bella Provincia" (la *société distincte*) y aumentar la asimetría competencial con relación al ROC. En el primer caso, el Gobierno federal del conservador Harper hizo aprobar una resolución en la Cámara de los Comunes que, aún sin valor normativo, es de gran alcance político pues reconoce que los *Québécois* (una expresión que podría interpretarse en sentido estrictamente étnico) son una nación en el seno de un Canadá unido. No es

exactamente lo que los nacionalistas piden (el Estado binacional), pero se acerca considerablemente y lo cierto es que ha alejado la perspectiva de un eventual tercer referéndum, un objetivo poco popular hoy en Quebec. En el otro ámbito, se han dado pasos para corregir los defectos del sistema de perecuación vigente, pero persisten los desequilibrios fiscales y las diferencias redistributivas. Ottawa sigue usando su alta capacidad fiscal para intervenir en competencias provinciales, invocando un poder de gasto que no está en la Constitución y que la jurisprudencia no ha avalado.

En realidad, Canadá tiene muchos elementos de asimetría en cuestiones lingüísticas, religiosas, educativas y judiciales desde hace mucho tiempo y a ello se han añadido otros elementos diferenciales en el régimen de rentas, regulación de la inmigración, formación profesional, sanidad y pensiones ya que ha ido aumentando el *opting-out/ droit de retrait*. Esto significa que el legislador provincial puede distanciarse en algunos casos de la legislación federal. Quebec disfruta en este sentido de bastantes elementos jurídicos diferenciados: además de los tradicionales, dispone hoy de una Agencia Tributaria propia, significativos poderes en inmigración, todo su derecho civil (codificado, diferente del *common law*) y, en particular, un sistema de pensiones específico que no ha satisfecho a todos sus

ciudadanos por igual. Lo que a algunos nacionalistas quebequeses parece no satisfacerles es que tales asimetrías pudieran extenderse a otras Provincias (eso diluiría su carácter *diferencial*), pero carecen de argumentos para oponerse.

Una nota conclusiva

Los principales problemas del avanzado modelo de federalismo canadiense radican en los siguientes factores: 1) las propias deficiencias de los textos constitucionales de 1867 y 1982, pese a reformas parciales, 2) la inutilidad del actual Senado, 3) el desacuerdo permanente sobre los proyectos identitarios (Estado binacional *versus* Estado nacional pluralista de ciudadanos) y 4) la definición del tipo de federalismo por lo que hace al reparto de competencias y la financiación (federalismo dual o cooperativo). Las vías tradicionalmente ensayadas para encararlos (reforma constitucional, referéndums de autodeterminación) no han funcionado, de ahí que la adaptación sectorial negociada esté siendo el único modo mínimamente eficaz de afrontar la cuestión. Las relaciones intergubernamentales en Canadá combinan elementos de cooperación y competencia y acuerdos negociados y tensiones y, en todo caso, se ha alcanzado un muy alto grado de descentralización, de los más elevados en perspectiva federal comparada. En suma, el federalismo canadiense puede presentar

problemas y generar insatisfacción en algunos sectores, pero es una referencia de gran interés para España que está todavía muy lejos de haber conseguido los niveles de aceptación social interna de la diversidad y de profundo autogobierno capaz de implementar soluciones políticas diferentes para sus territorios que se han conseguido en el gran país norteamericano. A parte de las cuestiones normativas y técnicas, Canadá tiene

otro elemento aún débil en España: una cultura cívica habituada a la transacción y el acuerdo, tanto entre las élites como entre los ciudadanos, y por ello puede ser un buen ejemplo para salir del *impasse* que hoy se vive en el Reino de España.

Cesáreo Rodríguez-Aguilera de Prat

Catedrático de Ciencia Política

Universidad de Barcelona

Fuentes

Durante mi estancia de trabajo en Montreal durante la primera quincena de junio de 2016 en la *Université de Québec à Montréal*, la *Université de Montréal* y la *Mc Gill University* tuve ocasión de entrevistarme con los colegas Alain G. Gagnon, Jean Leclair y Johanne Poirier que me aclararon muchos extremos de la política canadiense y quebequesa y a los que estoy profundamente agradecido por todas sus amabilidades.

- J.B. Altadill: "La distribución de competencias entre la Federación y las Provincias en Canadá" en E. Mitjans y J.M. Castellà (coords.), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.
- A.G. Gagnon (ed.): *Contemporary Canadian Federalism. Foundations, Traditions, Institutions*, University of Toronto Press, Toronto, 2009.
- G.J. Inwood: *Understanding Canadian Federalism. An introduction to theory and practice*, Pearson, Toronto, 2013.
- R.D. Olling y M.W. Westmacott (eds.): *Perspectives on Canadian Federalism*, Prentice-Hall, Scarborough (Ontario), 1988.
- R. Pelletier: *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*, Les Presses de l'Université Laval, Quebec, 2008.
- A. Pratle (dir.): *Reconquérir le Canada. Un nouveau projet pour la nation québécoise*, Les Eds. Voix Paral.lèles, Montreal, 2007.
- F. Rocher y M. Smith (eds.): *New trends in Canadian Federalism*, Broadview Press, Peterborough (Ontario), 1995.
- R. Simeon e I. Robinson: *State, Society, and the Development of Canadian Federalism*, University of Toronto Press, Toronto (Ontario), 1990.