

EL FEDERALISME AUSTRALIÀ. ESTUDI D'UN CAS DE FEDERALISME A LA COMMONWEALTH¹

Richard Cullen

Professor de Dret públic i
director de la Unitat de Recerca de Política Pública Comparada
de la Monash University, Melbourne

1. Introducció

La part 2 d'aquest document conté una breu descripció del desenvolupament del federalisme en el si de la Commonwealth o mancomunitat britànica de nacions. La part 3 presenta un estudi de casos genèrics del sistema federal britànic sancionat a Austràlia, i també s'hi descriuen els antecedents històrics del federalisme australià. La part 4 és un breu repàs de les perspectives de futur del federalisme australià.

Austràlia és un cas digne d'estudi pel fet de tenir un sistema que ha funcionat de manera ininterrompuda des de fa gairebé cent anys. Té una constitució que ha resultat ser molt rígida amb relació als motlles federals clàssics. Per motlles federals clàssics vull dir una estructura política:

- a) Amb dos nivells de govern (central i regional) amb poders específics assignats a cada nivell.
- b) En què cap dels dos nivells no pot suprimir unilateralment l'altre.
- c) En què tots dos nivells responen directament a la voluntat popular.
- d) En què els governs regionals ocupen àrees geogràfiques separades (i coexisteixen amb un tercer nivell de microgovern).

Malgrat la rigidesa formal de la Constitució australiana, la *substància* de l'estructura política ha estat transformada radicalment, especialment en el decurs dels darrers setanta anys. A diferència, per exemple, d'Àustria, en què s'han produït transformacions similars,² aquests canvis han estat sovint (tot i que no exclusivament) obra de la judicatura a través del Tribunal Suprem australià, que és el màxim òrgan judicial i l'àrbitre constitucional en darrera instància.

1. Aquest article es basa en una conferència pronunciada a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona el 28 de setembre de 1990.

2. A Àustria, el profund però progressiu procés de transformació política s'ha efectuat a través del mecanisme específic de transformació previst a la Constitució de 1920, que permet una majoria de dos terços d'almenys el 50 % dels membres de la cambra baixa en el Parlament federal (el *Nationalrat*) per dur a terme una modificació de la Constitució en el sentit d'aprovar declaracions relacionades amb qüestions legislatives específiques (com per exemple l'ensenyament secundari) que alterin la distribució de poders i de responsabilitats d'una manera no prevista a la Constitució.

2. El federalisme a la Commonwealth

Els britànics, més que cap altre poder colonial, van introduir el sistema federal de govern arreu del seu antic imperi. En alguns casos, com ara el Canadà, Austràlia, Nova Zelanda i Sud-àfrica, ho van fer durant l'època colonial. En d'altres, com ara les Antilles, el Pakistan, l'Índia i Nigèria, ho van fer a les acaballes de l'època colonial o durant la transició cap a la independència. En alguns casos els sistemes federals han prosperat o, si més no, han sobreviscut. El Canadà, Austràlia, l'Índia i el Pakistan en són exemples. En altres casos, en canvi, aquests no han prosperat (com per exemple a Sud-àfrica) o fins i tot han desaparegut del tot. Així, Nova Zelanda va desmantellar la seva estructura federal l'any 1876, i cap a l'any 1962 la Federació de les Antilles de 1958 s'havia desintegrat.³

Potser irònicament, mentre que els britànics eren els més grans proselitistes del sistema federal arreu del món, no estaven gens interessats a adoptar una estructura d'aquesta mena per al Regne Unit mateix. De fet, Dicey, que fou el més important dels constitucionalistes de l'Imperi Britànic al segle passat, era de l'opinió que aquest era clarament un sistema de govern inferior,⁴ en oposició a un estat unitari, que era un tipus d'estructura política preferible.

Als anglesos no els agradava el federalisme per tres motius principals:

- 1) Perquè tendia a afeblir el govern central;
- 2) Perquè tendia a fomentar el conservadorisme, a causa de la rigidesa que introduïa en l'estructura del govern; i
- 3) Perquè atorgava a la judicatura (com a àrbitre constitucional) un poder molt més ampli per prendre part en el procés polític.

Una altra ironia és que, en un moment en què Europa experimenta canvis fonamentals amb el moviment continu cap a la integració dels països occidentals (i el col·lapse dels règims comunistes darrere l'anomenat «teló d'acer»), el Regne Unit es veu obligat a considerar seriosament, per primera vegada, els mèrits o d'altres aspectes del federalisme en el seu propi àmbit. Per als britànics, i, més concretament, per als anglesos, el repte és doble. Primerament, s'està produïnt un moviment aparentment continu cap a alguna mena de federació paneuropea, especialment dintre de la Comunitat Europea. I, en segon lloc, això ha donat lloc a crides renovades en el si del Regne Unit a favor d'alguna mena de descentralització de signe federal des de Westminster.⁵ Per a la primera ministra, Margaret Thatcher, cal resistir al federalisme comunitari fins al final i, si és possible, rebutjar-lo totalment.⁶ Són molts els qui creuen que la convicció de la senyora Thatcher, que

3. Richard Cullen, *Federalism in Action: The Australian and Canadian Offshore Disputes*, Federation Press, Sydney, 1990, p. 199.

4. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (9.^a edició amb introducció d'E. C. S. Wade), Macmillan, Londres, 1939, p. 171-175.

5. John Lloyd, «Britishness is not enough», *The Financial Times*, 1 d'octubre de 1990, p. 42. Aquest article destaca el fet que la idea d'algun tipus de Regne Unit federat ha ressorgit recentment, particularment a Escòcia.

6. David Marsh, «UK entry to the ERM raises questions in Germany», *The Financial Times*, 15 d'octubre de 1990, p. 1.

rambé s'oposa a la introducció de cap mena d'estructura federal interna, és un anacronisme.⁷

En el si de la Commonwealth, les federacions del Canadà i d'Austràlia han estat les més duradores. Pel que fa al Canadà, la federació és vigent des de 1867, mentre que en el cas d'Austràlia data de 1901, i totes dues han sofert pocs canvis d'ençà de la seva instauració. Malgrat que els canadencs van «repatriar» la seva Constitució l'any 1982, és a dir, van voler portar-la al Canadà i donar-li un origen canadenc (en oposició a l'origen a Westminster) i que hi van afegir una Declaració de Drets i Llibertats, aquesta continua conservant la majoria dels trets fonamentals de l'antiga British North American Act, tal com se solia anomenar la Constitució elaborada des de Westminster.⁸

La Constitució australiana⁹ és un document que formalment ha perdurat fins i tot més, ja que tot i ser més jove que el seu equivalent canadenc, ha estat encara menys alterat a través del mecanisme formal que permet de fer-ho. El seu text ha canviat poc des de 1901.

3. L'experiència federal australiana

3.1 Antecedents

Crec que serà útil recordar breument alguns dels trets principals de la història europea a Austràlia anterior a la federació.

A partir del segle XVI els exploradors europeus, i principalment espanyols, holandesos i portuguesos, van albirar el gran país del sud que tots sospitaven que existia. Alguns ho van fer sense adonar-se que havien descobert l'illa-continent.¹⁰ Però el primer europeu que va arribar a la fèrtil costa est, durant un viatge al voltant del món que va efectuar cap a 1775, va ser el capità James Cook, explorador britànic. Per descomptat, Austràlia havia estat colonitzada 40.000 anys abans per pobles que provenien, a través dels ponts de terra que hi havia aleshores, del Sud-est asiàtic. Els aborígens australians es van quedar al continent quan els ponts de terra van ser engolits pels oceans creixents de l'era postglacial. Va ser aquesta gent que el capità Cook va trobar en el seu viatge d'exploració.

El Regne Unit es va decidir finalment a colonitzar Austràlia poc després de les descobertes de Cook. El sistema penal britànic, combinat amb les condicions socials que hi havia al país en el segle XVIII, va donar lloc a una explosió de la població penitenciària. La pèrdua, l'any 1776, de les colònies americanes, impedia de conti-

7. Ian Davidson, «The Gulf prods EC unity», *The Financial Times*, 15 d'octubre de 1990, p. 42.

8. Per a detalls sobre l'evolució de la Constitució canadenc, vegeu Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2.ª ed.), Carswell, Toronto, 1985, p. 5 i 831-894.

9. *The Commonwealth of Australia Constitution Act 1900 (UK)*, 63 i 64 Victòria, capítol 12 (Llei adjunta). Aquesta va ser la Llei del Parlament de Westminster vigent a partir de 1901 per la qual Austràlia es constituïa en una estat-nació de tipus federal. Les 128 seccions de la Constitució australiana inclouen la secció 9 de la Llei adjunta suara esmentada. Totes les referències futures en aquest article a la Constitució australiana fan referència al document que forma la secció 9 de la Llei adjunta.

10. A Austràlia, la massa continental, que comprèn gairebé 8 milions de quilòmetres quadrats (dimensió similar a la de l'Europa continental), es considera més un continent que no pas una illa. Es tracta de l'únic continent ocupat per un únic estat-nació.

nuar utilitzant aquella destinació com a lloc per transportar-hi aquests convictes. Austràlia es va convertir aleshores en l'alternativa preferida. L'any 1788, el que s'ha conegut com «la primera flota» va arribar a Sydney i s'hi va instal·lar, en el que actualment és l'estat de Nova Gal·les del Sud. En general, els primers anys de colonització europea van ser horrorosos. Les condicions de vida tant dels presoners com dels seus carcellers eren cruels, i la fam gairebé va arribar a esborrar del mapa aquella primera comunitat de presidaris.

Amb tot, la colònia va sobreviure, i cap a començament del segle XIX, els presoners que havien estat alliberats i els colons lliures (procedents principalment del Regne Unit) havien canviat dràsticament la natura de la colonització. Cap a 1830 es van establir noves comunitats en els indrets aproximats en què es troben totes les capitals actuals dels diversos Estats, i les diverses colònies ja havien deixat de ser simples presons per convertir-se, de fet, en pròsperes comunitats majoritàriament lliures. La introducció de l'ovella a Austràlia, i especialment de la raça merina, va ser crucial per a aquesta transformació inicial. Hi havia excel·lents pastures lliures per al bestiar (o bé eren molt barates) i ben aviat es va crear una pròspera indústria llanera.¹¹

El següent canvi important va arribar amb la descoberta d'or, cap a 1850. Es van descobrir jaciments d'or particularment rics a la recentment creada colònia de Victòria (segregada de la colònia originària de Nova Gal·les del Sud). Cap a 1860 la producció d'or a Victòria era tan gran que Austràlia (la població de la qual superava ja ben bé el mig milió d'habitants) es va convertir en la quarta potència econòmica mundial. El *boom* de l'or, que es va prolongar (tot i que amb una intensitat decreixent) durant la resta de segle, va dur abundància, inversions de capital, riquesa i població al continent.

Cap a final de segle, les aleshores sis colònies — Victòria, Nova Gal·les del Sud, Queensland, Austràlia Occidental, Austràlia Meridional i Tasmània — ja eren comunitats ben establertes, que gaudien de graus diversos de prosperitat.¹² Els ciutadans de les diverses colònies ja es consideraven «australians», tot i que encara no existia cap entitat política¹³ que els agrupés.

Cal assenyalar que fins aleshores els habitants autòctons, els aborígens, havien estat objecte de tractaments diversos, que anaven, bàsicament, des del paternalisme fins als crims més horrorosos que hom pugui arribar a imaginar. La seva població havia estat salvatgement delmada i havien estat foragitats de les seves terres tradicionals sense cap compensació. Les seves terribles condicions de vida han millorat, especialment en els darrers vint anys, però continuen essent, amb diferència, el grup menys privilegiat d'Austràlia. Aquesta és la gran assignatura pendent que plana sobre el caràcter nacional d'Austràlia, tot i que actualment s'observen alguns signes d'un nou moviment en aquest sentit a nivell judicial.¹⁴

11. Aquesta indústria encara prospera i, de fet, és la més gran del món i continua essent la principal indústria exportadora d'Austràlia.

12. A final de la dècada de 1880, Melbourne, construït amb les riqueses derivades de l'or i capital de l'estat de Victòria, tenia la renda *per capita* més alta del món. Des d'aleshores, la ciutat ha viscut un declivi gradual relatiu.

13. H. S. Albinski, *Canadian and Australian Politics in Comparative Perspective*. Oxford University Press, Nova York, 1973, p. 8 i 13.

14. Per a més informació, vegeu Richard Cullen, «Case Note: Mabo's Case» (1990), p. 20, *University of Western Australia Law Review* (de pròxima aparició).

També per aquella època es va anar afermant un altre greu error històric de la identitat australiana: el sentiment antiasiàtic. Irònicament, els principals integrants d'aquest moviment eren aquells que feia relativament poc que havien arribat a Austràlia fugint de l'opressió europea i que constituïen la vigorosament igualitària classe obrera australiana. Expressaven els seus arguments en termes de classe. Estaven decidits a resistir contra l'establiment del sistema de classe britànic a Austràlia: tots els homes¹⁵ havien de ser iguals. Tanmateix, no podien suportar la idea que els no-blancs poguessin ser algun dia iguals als blancs, i això va impedir que es continués permetent la immigració de no-blancs.¹⁶ El resultat va ser la cèlebre política de l'«Austràlia blanca», que es va continuar aplicant fins a mitjans de la dècada dels seixanta del nostre segle. D'ençà del final de la guerra del Vietnam, l'any 1975, la immigració asiàtica a Austràlia s'ha incrementat dràsticament. Actualment, aproximadament el 50 % del total de la immigració anual a Austràlia, que és d'unes 150.000 persones, prové de l'Àsia.¹⁷

3.2 *La Constitució australiana i la seva estructura formal*

Austràlia, la nació, l'entitat federal, va ser el producte, constitucionalment, d'una sèrie de convencions que les sis colònies semiindependents (de la Gran Bretanya) que formen actualment els estats australians —Nova Gal·les del Sud, Victòria, Queensland, Austràlia Meridional, Austràlia Occidental i Tasmània— van tenir durant els darrers vint anys del segle XIX. Nova Zelanda també va participar en el procés, però va declinar d'afegir-s'hi.

Les dues forces principals que van impulsar el projecte federal van ser les preocupacions defensives i el comerç interior. Tal com hem assenyalat abans, Austràlia ja s'havia convertit en un enclavament blanc adjacent a l'Àsia quan es va iniciar el procés federatiu. Els aproximadament tres milions d'australians de l'època¹⁸ se sentien particularment vulnerables, especialment pel fet que tenien (i, naturalment, encara tenen) més quilòmetres de costa lliure de glaç que cap altre país del món.

De resultes de les rivalitats intercoloniales i de la imposició mútua de drets de duana, cap a finals del segle XIX el comerç entre les colònies estava molt deteriorat. Allò que possiblement pot proporcionar una idea més clara d'aquesta estúpida separació és l'expansió dels sistemes ferroviaris de les sis colònies. No hi havia dues colònies adjacents que utilitzessin la mateixa entrevia. Així, Victòria utilitzava l'entrevia am-

15. No és estrany que aquest moviment igualitarista no s'estengués, inicialment, a les dones. Tanmateix, la història australiana en aquest punt és notable. La colònia d'Austràlia Meridional va ser una de les primeres jurisdiccions del món que va introduir el sufragi universal (és a dir, masculí i femení), ben abans de final del segle passat.

16. Quan es van instaurar aquestes polítiques ja hi havia una població considerable de xinesos a Austràlia, els quals procedien en la seva majoria del sud de la Xina i anaven a treballar a les mines d'or. Aquesta població era majoritàriament masculina, i havia anat a Austràlia a treballar per poder enviar els diners al seu país, i no a instal·lar-s'hi.

17. Inicialment, molts d'aquests colons eren refugiats de la guerra del Sud-est asiàtic i dels conflictes que se'n derivaven. Avui dia alguns encara ho són i també hi ha un fort component de reunió familiar. Amb tot, cada cop hi ha més immigrants directes que, a conseqüència del ràpid augment dels nivells de vida i educatiu a l'Àsia, adquireixen qualificacions gràcies al pla de formació del programa d'immigració d'Austràlia.

18. Actualment Austràlia té una població aproximada de 17,5 milions d'habitants.

pla d'Espanya i d'Irlanda; Nova Gal·les del Sud utilitzava l'entrevia estàndard; Queensland, Austràlia Occidental i Tasmània utilitzaven l'entrevia estreta i Austràlia Meridional utilitzava totes tres!¹⁹ Amb motiu de la celebració de les convencions, hi va haver unanimitat a reconèixer que només es podia fer front a aquests problemes de defensa i de comerç, així com a d'altres, creant un nou govern central. Però les rivalitats eren massa grans per permetre la creació d'un estat unitari.

Austràlia es va convertir en un estat federal l'1 de gener de 1901. El document que establia aquest acord, la Constitució,²⁰ era el producte d'aquestes convencions, però també era el resultat de les ments del segle XIX que van fer tot el que van poder, malgrat les limitacions de temps i de recursos, per bastir una estructura política efectiva per al nou país (que encara era, però, colonial). No hi ha gaires dubtes que, per a molts dels artífexs de la Constitució, la nova estructura havia de ser promoguda des de l'Estat. És a dir, les antigues colònies, ara ja estats, es consideraven elles mateixes com els mestres del nou ordre i consideraven el govern federal²¹ com el seu servent, per molt gran que fos. Alguns dels pares fundadors (no és gaire sorprenent que cap mare fundadora no participés en el procés) van ser més prescients. El segon primer ministre australià, Alfred Deakin, va predir, entre altres coses, el declivi dels Estats, mentre la Constitució es trobava encara en procés d'elaboració. Posteriorment, mentre era al govern, va contribuir a accelerar aquest declivi.

Per entendre aquest declivi i els mecanismes que l'han facilitat cal que dediquem una mica de temps a explorar l'estructura fonamental de la Constitució australiana, la qual combina molts trets que han estat copiats de la Constitució dels Estats Units en un casament no gaire afortunat amb elements del sistema de govern britànic o de Westminster.

Hi ha dues cambres federals parlamentàries, la Cambra dels Representants i el Senat. Aquests elements estructurals han estat fidelment inspirats en el Congrés dels Estats Units. La cambra baixa és la Cambra dels Representants, i s'elegeix per sufragi universal²² en representació proporcional a la població.²³ El sistema electoral utilitzat es basa en circumscripcions uninominals, però a diferència del sistema britànic en què el candidat més votat obté l'escó, el vot és preferencial.²⁴ El Senat (la cambra alta) va ser concebut com la cambra dels Estats. Cada Estat té dotze senadors, independentment del seu nombre d'habitants. En general, se n'elegeixen sis en cada elecció federal per a la cambra baixa, mitjançant un sistema de representació proporcional. Cada Estat forma una circumscripció. En contrast amb, per exemple, el *Bundesrat*, que és la

19. No va ser fins a la dècada de 1960 que totes les capitals del continent van quedar connectades per mitjà d'un ferrocarril d'entrevia estàndard.

20. Vegeu la nota 9 per a una explicació del caràcter i de l'estatus legals de la Constitució.

21. A Austràlia el govern central es coneix tant amb el nom de Govern de la Commonwealth [que prové del títol de la Llei de federació del Parlament de Westminster (vegeu la nota 9)] com amb el de Govern federal.

22. Actualment l'edat de vot a tot Austràlia és 18 anys.

23. Cal concedir un nombre mínim de cinc escons a un Estat fundador, per reduït que sigui el nombre d'habitants d'aquest estat. Només Tasmània s'ha beneficiat d'aquesta norma en els darrers anys.

24. És a dir, quan hi ha tres candidats, A, B i C, amb el 40 %, el 31 % i el 29 % dels vots respectivament, en el sistema britànic guanya el primer candidat. En un sistema preferencial, els votants del candidat C hauran d'expressar la seva «segona millor» preferència per A o per B. Si tots els votants de C afavoreixen el candidat B en detriment del candidat A, llavors el candidat B serà el guanyador final amb un darrer 60 % dels vots.

cambrà alta del Parlament federal austríac, el Senat té gairebé els mateixos poders que la Cambra de Representants. En concret, té facultat per oposar-se a la política monetària del govern.

El tret més característic del sistema parlamentari britànic que s'ha incorporat a la Constitució australiana és l'esquema de «govern responsable», és a dir, el concepte que el govern ha d'estar *en* el Parlament, i no separat d'aquest com en el cas dels Estats Units.²⁵ Això vol dir que, virtualment des dels temps de la Federació, el Parlament federal ha estat dominat pel sistema de partits. A Austràlia hi ha dues formacions polítiques principals, una de signe socialdemòcrata moderat i una altra, conservadora. Aquestes dues formacions (i els altres partits minoritaris) han exercit en general pràcticament el control absolut sobre els criteris de votació dels seus parlamentaris. Una de les principals conseqüències d'això és que el Senat mai no ha actuat realment com una cambra estatal, sinó que gairebé sempre ha votat en línia amb les directrius del partit.

Una curiositat notable de l'estructura política australiana (i d'un cert nombre de països de la Commonwealth britànica) és que la reina del Regne Unit és el cap d'Estat d'Austràlia. Austràlia és, per tant, una monarquia constitucional (a llarga distància).²⁶ Atès que la reina és rarament a Austràlia, els seus deures de cap d'Estat són exercits pel seu representant, el governador general, que actualment és elegit pel govern federal i tot seguit nomenat per la reina. Es desconeix quin és l'abast real dels poders del governador general. Això és degut al fet que, malgrat que alguns poders (sobretot de natura altament formal) són establerts per la Constitució, el governador general, conformement a la teoria constitucional imperial (incorporada al text constitucional australià), deté certs poders no escrits l'exercici dels quals és regulat per convenció.²⁷ És important constatar que els governs federals són formats pel governador general d'acord amb una convenció derivada de la responsabilitat governamental en virtut de la qual després d'unes eleccions generals el governador general demana al líder del partit que ha obtingut la majoria a la Cambra dels Representants que formi govern. L'any 1975, l'aleshores governador general, en una maniobra altament polèmica, va recórrer a un poder no escrit que mai no s'havia utilitzat fins aleshores per destituir el primer ministre pel fet que aquest es negava a convocar eleccions generals per resoldre la situació de punt mort en què es trobaven les dues cambres del Parlament. Els partits conservadors (que sortien beneficiats amb aquesta decisió) no han estat capaços d'acordar la reforma constitucional per impedir que es repeteixin crisis com la de 1975.²⁸ Aquest fracàs constitucional és un altre llegat, en part, del desafor-

25. Contràriament al que es pensa a vegades, als Estats Units el sistema de separació de poders no és una reacció al sistema britànic, sinó que també és més aviat una còpia del sistema britànic però d'un període anterior de la història britànica (el regnat de Jordi III d'Anglaterra). En realitat, la teoria i la pràctica del govern responsable es van desenvolupar, en gran mesura, com a reacció a una experiència particularment desafortunada del Regne Unit amb un executiu separat: la relliscada de Jordi III d'Anglaterra en perdre, l'any 1776, les colònies americanes.

26. Per a una breu revisió crítica d'aquesta singularitat, vegeu Richard Cullen, «The Republic of Australia» (1988), p. 62 del *Law Institute Journal* número 1166.

27. Una convenció és una norma no escrita de pràctica constitucional que no és legalment executòria en teoria constitucional d'inspiració britànica. Equival a una pràctica regular que se segueix gairebé sempre.

28. Per a una discussió completa de la crisi, vegeu Colin Howard, *Australian Federal Constitutional Law* (3.^a ed.), Law Book Company, Sydney, 1985, p. 134 i següents.

tunat casament dels principis constitucionals dels Estats Units i de la Gran Bretanya en un sol document; l'estructura federal (dels Estats Units) va provocar el conflicte entre les dues cambres, i la dotació britànica de poders no especificats al cap d'Estat va completar la barreja explosiva.

Cal, però, parlar d'alguns altres trets de la Constitució. La Constitució va crear l'Alt Tribunal que hem esmentat anteriorment per fer d'àrbitre suprem en les disputes entre el govern i els Estats. Aquest tribunal no és un simple Tribunal Constitucional, sinó un tribunal de revisió general de totes les qüestions civils i penals.²⁹

La Constitució enumera els poders del govern federal, principalment a la secció 51, però no els dels Estats. Els Estats conserven el poder de legislar sobre qüestions generals de què gaudien quan eren colònies. Els poders del govern federal són àmpliament concurrents, és a dir, que en la seva majoria també poden ser exercits pels Estats.³⁰ Pel fet que els Estats tenen el poder de legislar, en general gaudeixen, dintre de les seves jurisdiccions respectives, de tots els poders residuals no enumerats a la secció 51. En la teoria constitucional, això és generalment considerat com una estructura predisposada a favor del poder regional més que no pas a favor del poder central.³¹ Amb tot, la secció 109 de la Constitució estableix que, en els àmbits de legislació concurrent, prevaldran les lleis federals.

La secció 128 incorpora un mitjà per modificar formalment la Constitució. A la pràctica, però, s'ha demostrat que és molt difícil modificar la Constitució per aquest mètode. D'ençà de la instauració de la Federació només s'ha produït un canvi important, l'any 1929.³²

Finalment, caldria assenyalar que la Constitució australiana no conté cap carta o declaració de drets.³³

3.3. *L'experiència constitucional australiana: 1901-1990*

L'estat federal més directament comparable a Austràlia és el Canadà. Com Austràlia, té una població relativament petita (26 milions d'habitants), un immens territori (més de 10 milions de quilòmetres quadrats), i ha gaudit, al llarg del temps, d'un

29. En general decideix, però, de quins casos s'ocuparà, de manera que només considera casos majors.

30. Aquí es torna a aplicar el model dels Estats Units.

31. Vegeu Cullen, *op. cit.* nota 3, 30.

32. Quan, enmig d'una gran crisi financera, els Estats van acordar cedir el control últim dels seus programes d'endeutament a un organisme dominat pel govern federal, el Loans Council o Consell de Préstecs.

33. Austràlia, el Regne Unit i Nova Zelanda són tres dels pocs països que no tenen cap mena de declaracions escrites de drets individuals. En el cas d'Austràlia, la Constitució conté diverses seccions que confereixen alguns drets individuals, però no hi ha cap llista sistemàtica. El Tribunal Suprem ha tendit a donar a la major part d'aquestes poc contingut, i ha preferit cenyir-se a la sobirania parlamentària (i sovint dels Estats), tot i que hi ha indicis que la seva actitud està canviant: vegeu *Street v. Queensland Bar Association* (1989) 63 ALJR 715. Dintre del món anglosaxó les declaracions de drets escrites no són aplaudides per tothom. Al Canadà, la Declaració de Drets de 1982 ha estat objecte d'atacs constants. Des de l'esquerra es considera que és antidemocràtica i elitista tant en la seva concepció com, a mans del Tribunal Suprem canadenc, en la seva aplicació. Vegeu, per exemple, Michael Mandel, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics in Canada*. Wall & Thompson, Toronto, 1989. A Austràlia, l'oposició més forta prové de la dreta. Aquests tradicionalistes consideren que el *common law* ja vetlla prou pels drets individuals i que les declaracions de drets escrites són contràries a la tradició dels *common law*.

nivell de vida comparable, tot i que durant la major part d'aquest segle aquest nivell ha estat més alt al Canadà que a Austràlia. I comparteix, a més, una significativa herència britànica. Per tots aquests motius, el Canadà és un punt de comparació excel·lent.

Les entitats polítiques regionals del Canadà, les províncies, tenen actualment una independència fiscal i política molt més gran que els estats australians. Els ingressos dels Estats, per exemple, depenen en un 67 % del govern federal, de mitjana. Al Canadà, el pitjor dels casos el constitueix la província de Terranova, que només en depèn en un 55 %. Actualment, el govern federal gestiona de manera efectiva el sistema d'educació superior d'Austràlia. Compleix una funció principal en la gestió del caduc sistema viari interestatal australià, i actualment està en procés de prendre el control de gran part de les normes col·lectives i de seguretat arreu del país. Cap d'aquestes experiències no tenen un paral·lisme directe al Canadà, on les províncies exerceixen molta més autoritat en tots aquests àmbits. Llavors tenim la manera com s'han compartit els recursos petrolers d'alta mar en tots dos països. A Austràlia, el govern federal després d'haver concedit els mars econòmicament insignificants als Estats, conserva tots els drets de gestió i controla el 95 % de tots els ingressos governamentals provinents directament dels jaciments petrolers d'alta mar. Al Canadà, el govern federal ha arribat a una sèrie d'acords amb les províncies costaneres que concedeixen la gestió de les riqueses marines a les províncies, tot concedint-los el 100 % dels ingressos directes d'alta mar i sense cap límit.

Aquests exemples es podrien reproduir fàcilment, però l'espai de què disposem és limitat. Tanmateix, amb aquests n'hi ha prou per assenyalar que els Estats són entitats més aviat buides de tot contingut polític.

Ja hem assenyalar que el document que establia el repartiment de poders originalment, la Constitució, no ha patit gairebé cap modificació des de 1901. En repetides ocasions l'electorat ha rebutjat els intents de modificar substancialment la Constitució per mitjà del procediment de la secció 128. Per tant, com hem arribat a la situació actual? Hi ha tres components bàsics que ho expliquen: el Tribunal Suprem d'Austràlia, la cooperació intergovernamental i la capacitat de despesa del govern federal.

A. El Tribunal Suprem

Durant els primers vint anys de federació, el Tribunal Suprem va palesar una marcada (tot i que en absolut completa) deferència envers els interessos dels Estats. Tanmateix, tot això va canviar l'any 1920, en un cas àmpliament conegut com «el cas dels enginyers».³⁴ En aquest cas, el tribunal va capgirar les doctrines de deferència envers els Estats dels anys precedents i va adoptar un model d'interpretació de la Constitució que afavoria clarament l'enfortiment del poder central. En general, des d'aleshores el Tribunal ha prosseguit de manera ininterrompuda el seu projecte d'interpretar la Constitució de manera altament favorable al govern federal. Així, per exemple, al llarg dels anys el Tribunal ha reforçat significativament els poders federals de la secció 51, com ara els poders tributaris, sobre societats anònimes i sobre comerç (en menor mesura), tot i que probablement el que s'ha vist més reforçat han estat les competències d'affers exteriors. L'ampliació de poders més recent ha permès en concret

34. *Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co. Ltd.* (1920) 28 CLR 129.

al govern federal de regular el desenvolupament dels recursos ecològicament sensibles dintre dels Estats. Sembla que actualment el Tribunal està preparant una maniobra semblant pel que fa a les competències federals de relacions laborals. L'únic aspecte sorprenent d'aquest desenvolupament és que el Tribunal hagi tardat tant a fer-ho. El Tribunal també ha utilitzat la secció de la supremacia mencionada més amunt, la secció 109, per fer caure moltes lleis estatals que han envaït un àmbit o un «camp» regulat per una llei federal concurrent. És a dir, el Tribunal, en contrast, per exemple, amb el Tribunal Suprem canadenc, ha interpretat la disposició de supremacia federal en el sentit de donar el màxim vigor a les lleis federals en detriment de les lleis dels Estats.³⁵

B. La cooperació intergovernamental

La cooperació intergovernamental també ha estat important. La cooperació de diversos governs ha permès la posada en pràctica de plans globals de comercialització de béns que cap govern per separat no hauria pogut promulgar constitucionalment. La nova normativa australiana que regula de forma homogènia les societats anònimes i els valors mobiliaris és, en part, el resultat de la cooperació intergovernamental. Els exemples menys espectaculars són força nombrosos.

C. La capacitat de despesa federal

Finalment, hi ha la qüestió de la capacitat de despesa federal. El remarcable abast d'aquest poder deriva de l'extraordinari control del govern federal sobre la recaptació d'impostos per part del govern, que és sostingut pel control pràcticament total que exerceix el govern federal sobre els impostos sobre la renda i sobre les vendes. El control en l'àmbit tributari és el resultat d'una sentència del Tribunal Suprem que sancionava un pla promulgat durant la Segona Guerra Mundial pel govern federal per monopolitzar els impostos sobre la renda per tal de prosseguir la guerra. El tribunal va aprovar el pla, en el cas *First Uniform Tax*,³⁶ com una pràctica general i no únicament per a objectius en temps de guerra. Els Estats conserven el dret constitucional de recaptar l'impost sobre la renda, però l'aplicació d'aquest pla ha fet que sigui pràcticament impossible imposar-lo.³⁷ S'ha denegat als Estats el poder de gravar béns de consum amb cap mena de taxa (taxes de venda) per mitjà de la interpretació extensiva que ha fet el Tribunal Suprem de la secció 90 de la Constitució, la qual, en principi, va ser concebuda originàriament per prohibir els impostos estatals sobre les importacions d'ultramar i per impedir que els Estats gravessin *discriminàtoriament* amb impostos els béns que creuaven les seves fronteres. El Tribunal Suprem ha afirmat que aquesta secció nega als Estats el dret de gravar els béns de consum amb virtualment *tota* mena d'impostos, tant si és discriminatòriament com si no ho és.³⁸

Malgrat que els Estats obtenen una gran part dels seus fons federals sense condicions, al llarg dels anys el govern federal ha anat desenvolupant la pràctica de «donar» alguns fons amb tot un seguit de condicions. El govern federal ha passat a

35. Cullen, *op. cit.* nota 3, p. 31.

36. *South Australia v Commonwealth* (1942) 65 CLR 373.

37. Cullen, *op. cit.* nota 3, p. 37-39.

38. *Ibid.*

dominar l'educació superior arreu del país, principalment a través de l'ús de la seva capacitat de despesa. Aquest poder ha estat utilitzat en molts altres àmbits de les polítiques públiques normalment més enllà de l'àmbit legislatiu del govern federal.

De resultes del canvi formal de la Constitució que va tenir lloc l'any 1929, els Estats també van perdre el control final sobre els seus principals programes d'endeutament.³⁹

4. Conclusió

En substància constitucional, Austràlia és clarament una entitat política profundament diferent l'any 1990 del que era l'any 1901, malgrat la *forma* persistent de la seva Constitució.

En termes més generals, Austràlia també és un país profundament diferent. En realitat, en els darrers vint anys ha viscut transformacions força extraordinàries. Ja hem esmentat la composició canviant de la població que resulta de l'actual política d'immigració. Austràlia ja tenia un caràcter multicultural abans de les onades d'immigració massiva procedents de l'Àsia, que van començar cap a 1970. Actualment aquest caràcter és més variat que mai. Aquests canvis han provocat certes tensions i alguns problemes, però no hi ha dubte que a la llarga han estat positius per al país. Aquesta darrera onada d'immigració és un component crític en el procés lent i penós, però constant, que duu Austràlia a enfrontar-se a la realitat (i a totes les oportunitats) de formar part d'Àsia. Malauradament, la tristament famosa política de l'Austràlia blanca va retardar aquest reconeixement essencial durant gairebé 100 anys.⁴⁰ La influència d'aquesta política encara es deixa sentir en alguns àmbits, però la seva sinistra força està pràcticament exhaurida.

Un altre aspecte crític del canvi ha estat la política econòmica del país. En aquest àmbit les notícies dels darrers vint anys han estat generalment dolentes, i especialment al llarg dels anys vuitanta.

En federar-se, Austràlia gaudia d'un dels nivells de vida més alts del món. Per aquella mateixa època, l'Argentina no es trobava gaire per darrere de la seva posició. Tot i que Austràlia no ha caigut de la manera que ho ha fet l'Argentina, ha viscut en un estat d'inexorable i relatiu declivi econòmic d'ençà que es va acabar el *boom* posterior a la Segona Guerra Mundial, a començament dels anys setanta. Segons un recent estudi global efectuat sobre les tretze principals potències econòmiques occidentals, Austràlia ocupa la segona posició per la qual,⁴¹ només per davant de l'actualment malmesa economia sueca.⁴² Les manifestacions quotidianes d'aquest fet són la disminució dels sous reals, la pujada vertiginosa dels tipus d'interès, una inflació relativament alta, un dèficit massiu i creixent per compte corrent (el pitjor dels països estu-

39. Vegeu, també, la nota 32.

40. Durant aquest període semblava com si Austràlia somniés que al capdavant no estava tocant a Àsia, sinó, en realitat, amarrada en algun lloc tocant a Europa i, especialment, al Regne Unit.

41. Tim Colebatch, «Australian economy one of the West's worsts: survey», *The Melbourne Age*, 1 d'octubre de 1990.

42. Robert Taylor, «Sweden's climate becomes more austere», *The Financial Times*, 22 d'octubre de 1990, p. 4.

diats), un feble creixement econòmic i una moneda altament inestable. A més, actualment la desocupació torna a augmentar. Per descomptat, Austràlia no està hipotecada per aquestes afliccions econòmiques, ja que en pateixen àmpliament països d'arreu del món. Però els estudis comparatius mostren constantment que la seva amplitud és més gran que a la resta dels països semblants, i pràcticament no s'han fet progressos en els darrers deu anys en la reducció dels seus efectes.

Les causes són moltes i diverses. Durant el *boom* posterior a la Segona Guerra Mundial, Austràlia va prosperar venent productes agrícoles i recursos naturals a un món afamat i en reconstrucció amb un còmode marge de beneficis. Al mateix temps, es va permetre que moltes de les seves indústries manufactureres creixessin amb deficiències darrere enormes parets aranzelàries. A més, només es dedicava una petita part de la riquesa generada per les pròspères indústries exportadores a progressar en matèria d'infraestructures, de recerca tecnològica i de desenvolupament i millora del sistema educatiu. Però un bon dia les vacances es van acabar. Sovint, i malgrat les barreres aranzelàries, la indústria australiana no podia competir en els mercats nacionals contra els fabricants estrangers, i particularment asiàtics. Els preus de les exportacions minerals i agrícoles van caure dràsticament. Actualment els principals grups comercials s'estan constituint en blocs comercials. Austràlia no pertany a cap d'aquests. Aquesta és la nova realitat econòmica global. Els resultats són ben palesos en els estudis esmentats, i fa més de deu anys que les coses estan així.⁴³

La pugna d'Austràlia per adaptar-se a aquesta nova realitat econòmica global està generant un gran debat. Amb tot, fins al moment actual hi ha hagut pocs intercanvis d'opinions serioses sobre l'estructura política bàsica del país. No és que la reforma de l'estructura política bàsica del país sigui cap solució màgica. Però el fet és que les actuals pressions fan veure més clarament que mai les limitacions de l'estructura política fonamental del país de què parlàvem més amunt. Allò més remarcable és que, fins ara, pràcticament ningú no se n'ha adonat. És a dir, pocs han posat en relació la deteriorada estructura política del país i la contribució d'aquesta a la contínua, o més ben dit creixent, neurosi político-econòmica australiana.

En la mesura que hi ha un debat sobre com el Tribunal Suprem (i els dos nivells de govern) ha gairebé capgirat la Constitució per fer-la funcionar, la primera resposta de molts comentaristes és que el sistema federal s'està esmicolant, i que hauríem de fer alguna cosa no solament per aturar aquesta tendència sinó també per invertir el procés. D'altres, partidaris d'una nació més centralitzada, diuen que les coses van cap a on han d'anar, de manera que ja està bé com està. A mesura que ens acostem als 100 anys d'experiència de federalisme clàssic, jo crec que totes dues respostes cauen en un error de concepció. Penso que la diagnosi del primer grup és correcta; l'experiment australià amb el federalisme clàssic està fracassant. Tanmateix, divergeixo profundament pel que fa al remei. La meua tesi és que la transformació a gran escala en la

43. Per tal que no es creï una impressió massa desoladora haig d'clarificar que Austràlia continua essent un lloc on la vida és particularment agradable. Gaudeix d'un clima esplèndid, d'un bon sistema sanitari bàsic i d'uns bons serveis educatius, d'un govern estable, de recursos naturals abundants i d'un llegat de 200 anys de desenvolupament europeu sense que en el seu sòl s'hagi produït cap conflicte militar d'importància. Així mateix, compta amb un important llegat dels dies passats de riquesa abundant. L'autèntica preocupació és el nivell d'inestabilitat econòmica que s'està desenvolupant actualment i les eventuals conseqüències que això podria tenir. El retret més gran és que ja no es fa res de tanta abundància.

distribució de poders entre les institucions federals i els Estats efectuada pel Tribunal Suprem i els dos nivells de govern no és sinó una massiva compensació informal per les inadequacions de la nostra inflexible Constitució del segle XIX. El missatge que cal treure de tota aquesta centralització *ad hoc* no és pas que estigui fora de control ni que sigui indesitjable. El missatge és, més aviat, que aquest grau de canvi ha estat àmpliament ben acollit o, si més no, àmpliament tolerat durant setanta anys. Això és una conseqüència de la manca de qualsevol protesta seriosa de la comunitat en relació amb el fenomen durant tot aquest temps. I també n'és una conseqüència el fet que es presenti la Constitució actual com una constitució defectuosa. Conseqüentment, defensar el retorn a un sistema que ja s'ha vist que és deficient em sembla particularment desaconsellable.

Però jo divergeixo igualment de la tesi alternativa. Considerem ara per un moment a on ens ha dut això. Malgrat que el govern federal gaudeix actualment d'un ventall més gran de poders que en cap altre moment de la seva història (gràcies al Tribunal Suprem i a la centralització governamental), encara dedica una gran quantitat d'energia a fer que aquests poders s'ajustin a les situacions de la vida real a què ha de fer front. Malgrat l'enfortiment del poder central, el vaixell australià continua essent una nau en què modificar el rumb resulta extraordinàriament molest (i car).

A nivell estatal, tenim governs que, presumiblement per manca d'opcions més substancials, donen suport, entre d'altres, a la gestió de la policia, de la sanitat i de l'educació secundària, quan aquestes qüestions s'haurien de tractar de manera descentralitzada. I, finalment, a nivell de govern local tenim una superabundància d'organismes sovint curts de mires i regularment ineficients que depenen dels Estats. El resultat d'haver simplement tolerat o encoratjat l'immobilisme constitucional és un govern ineficaç a tots tres nivells. I no hauríem d'oblidar el cost excepcional que té mantenir aquests tres nivells de govern.

El model federal clàssic va ser l'opció assenyada i pragmàtica que Austràlia va adoptar l'any 1901. Actualment, i a mesura que ens acostem el segle XXI, aquest model es converteix en una càrrega política. Això no vol pas dir que Austràlia hagi de renunciar completament al federalisme. Però si vol conservar una estructura federal, Austràlia ha de concebre'n una altra per al segle XXI. És pràcticament segur que dos dels objectius clau d'aquest projecte haurien de ser assolir el federalisme amb menys govern i posar en pràctica un sistema autènticament descentralitzat en almenys alguns àmbits significatius de govern. Un projecte d'aquesta mena també comportaria la creació d'un govern central amb poder econòmic suficient i inequívoc per respondre més efectivament als reptes externs i per governar l'economia interna. Això és ineludible. Mentrestant, és claríssim que permetre la continuació de l'immobilisme constitucional o emprendre un viatge de tornada als temps del constitucionalisme passat són totes dues estratègies greument errònies per dissenyar l'estructura política del futur a Austràlia.⁴⁴

44. Tot i que els perjudicials hàbits de 200 anys d'aïllacionisme no són fàcilment corregibles, l'èxit relatiu de l'actual (i sovint difícil) reajustament d'Austràlia per convertir-se en part d'Àsia discutit més amunt proporciona alguns motius per ser optimista en el sentit que està guanyant terreny una cultura més receptiva a canvis importants d'adaptació.

