

LA FINANCIACIÓN ELECTORAL EN CANADÁ (I): LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO IGUALITARIO¹

Electoral finance at Canada (I): The construction of an
equal model.

Recepción: Febrero 26 de 2013
Aceptación: Abril 23 de 2013

Óscar Sánchez Muñoz

*Doctor en Derecho. Profesor de Derecho constitucional
de la Universidad de Valladolid (España).
sanchez@der.uva.es*

Palabras Clave

Canadá, elecciones, partidos políticos, y financiación política.

Keywords

Canada, elections, political parties, and political finance.

Pp. 170-188

1. El presente artículo ha sido elaborado durante una estancia de investigación en la Universidad de Toronto, en el verano de 2012, financiada por el *International Council of Canadian Studies (Faculty Research Program)*.

Resumen

Esta serie de tres artículos ofrece al lector una visión general sobre el modelo canadiense de regulación de la financiación electoral. Se trata, probablemente, de uno de los modelos más interesantes del mundo, por colocar la preocupación por la equidad –o la igualdad de oportunidades entre los competidores– en el centro del debate en un sistema político peculiar: un sistema que responde al modelo Westminster y posee una cultura política siempre con la vista puesta en el poderoso vecino del sur.

En esta primera parte, tras ofrecer un resumen de los principales elementos que componen el modelo regulatorio canadiense, se analiza la construcción del mismo, prestando atención a las grandes reformas legislativas que lo pusieron en marcha y sin olvidar el papel que ha tenido en este proceso de construcción el diálogo entre el poder legislativo y el poder judicial.

Abstract

These series of three articles offers the reader an overview of the Canadian model of political finance regulation. The Canadian model is, probably, one of the most interesting in the world, as it places the concern about equity –or equality of chances between the electoral competitors– in the center of the debate in a peculiar political system: a Westminster-style political system and a system with a political culture always looking at what happens south of the border.

This first part gives an overview of the main elements that make up the Canadian regulation and reviews the steps of its adoption, paying attention to major legislative reforms without neglecting the role of the dialogue between the legislature and the judiciary in that process.

I. INTRODUCCIÓN.

El Tribunal Supremo de Canadá ha descrito la actual regulación de la competición electoral en dicho país como un “modelo igualitario” (*Harper v. Canada*, 2004, párrafo 62; FEASBY, 2006, pp. 243-267) Esta calificación pone de relieve la importancia que tiene dentro de dicho modelo el principio de equidad (*fairness*) en la competición electoral. En otras palabras, en la dialéctica entre libertad (de campaña / de expresión / de gasto) e igualdad (de oportunidades entre los competidores electorales / de influencia de los ciudadanos en el proceso político) en la que se debaten las democracias contemporáneas, la legislación y la jurisprudencia canadienses han tomado claramente partido por la igualdad, entendiendo que, al fin y al cabo, la democracia significa primordialmente igualdad en el ejercicio del poder. Bajo esa premisa, se admiten limitaciones a libertad de los sujetos participantes en el proceso electoral para evitar que puedan ejercer una influencia abusiva sobre el electorado, principalmente a través del dinero, con el fin de

garantizar la posición igual de todos los ciudadanos a la hora de emitir su voto y a la hora de aspirar a los mandatos electivos. En palabras de RAWLS, la igualdad que define el valor equitativo de las libertades políticas es la garantía de que los ciudadanos, con talentos y motivaciones similares, tengan una oportunidad igual de ejercer influencia en el gobierno y de acceder a posiciones de autoridad, independientemente de su clase social o económica (RAWLS, 1982, p. 73)

El valor concedido a la equidad en el proceso electoral y, consiguientemente, a la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales, supone una nota diferencial del modelo canadiense que le aproxima a la concepción europea, e incluso continental, del proceso electoral, y le distancia del modelo estadounidense. Esta diferencia quedaba puesta en evidencia en la exposición de Pierre LORTIE ante la Cámara de los Comunes sobre las conclusiones de la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing* en 1992 (LORTIE, 1993, p. 5):

“Los canadienses no aceptan la visión según la cual el proceso electoral es similar al mercado económico. Rechazan el modelo de competición electoral propio de los Estados Unidos, en el que la riqueza personal, o el acceso a la riqueza, es una precondition para el acceso a los mandatos electivos y para la realización de campañas efectivas por parte de los candidatos y los partidos.”

Los términos en los cuales se suele plantear el debate entre la visión igualitaria (*egalitarian*) y la visión que podríamos denominar, quizás impropriamente, visión libertaria (*libertarian*) de la competición electoral, son de sobra conocidos. Ambas visiones encuentran su apoyo en las normas constitucionales canadienses en las secciones 3 y 2(b) de la Carta de Derechos y Libertades de 1982 (la Carta) que garantizan, respectivamente, el derecho de voto y la libertad de expresión. En el modelo igualitario, los ciudadanos deben tener una posibilidad igual de participar en el debate electoral y de influir así en la toma de decisiones políticas y, siendo la influencia del dinero la principal amenaza para que ello sea así, dicha influencia debe ser contrarrestada a través de diferentes medidas garantes de un campo de juego equilibrado (*a level playing field*) entre los contendientes electorales. No debe, pues, permitirse a aquellos que gocen de una ventaja fáctica en el plano financiero trasladar dicha ventaja a la competición electoral. En el modelo libertario, por el contrario, la existencia de una libertad de expresión sin restricciones en el seno del *mercado de las ideas*² garantizaría que el electorado tenga una exposición máxima a todas las ideas políticas en el proceso de formación de su preferencia electoral. Pero la consecuencia de la ausencia de restricciones, desde el punto de vista igualitario, no es la situación ideal en la cual las distintas ideas y opiniones se oponen unas a otras en un intercambio equilibrado ante los ojos de los electores, sino que las ideas y las opiniones

2. La analogía entre la libertad de expresión y el libre mercado es una constante en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. El primero en emplear la expresión *free trade of ideas* fue el Juez Oliver W. HOLMES Jr. en su opinión disidente a *Abrams v. US*, 250 U.S. 616, 630 (1919), con el sentido original de defensa de la titularidad privada de los medios de comunicación. Más tarde, el Juez William J. BRENNAN Jr. Utilizó la expresión *marketplace of ideas* en su opinión concurrente a *Lamont v. Postmaster Gen.*, 381 U.S. 301, 308 (1965).

de los individuos y los grupos que disponen de mayores recursos económicos van a poder tener una visibilidad desproporcionada, a través de la compra de tiempo publicitario o a través de su influencia sobre los medios de comunicación de masas, hasta el punto de poder enterrar completamente, a efectos prácticos, a cualquier otra idea y opinión.

En la primera parte de este trabajo veremos como se ha ido gestando el modelo canadiense y analizaremos los distintos tipos de instrumentos que forman parte del mismo. En la segunda parte, prestaremos atención a los principales debates jurisprudenciales planteados en torno a dichos instrumentos y, finalmente, en la tercera parte, haremos referencia al cuestionamiento actual del modelo desde el gobierno y a los debates aún abiertos existentes en la doctrina sobre el mismo.

II. VISIÓN GENERAL DE LA REGULACIÓN CANADIENSE DE LA COMPETICIÓN ELECTORAL.

La regulación de la competición electoral en Canadá está contenida en la *Canada Elections Act* (CEA) y se apoya sobre siete pilares:

- a. Limitaciones a los gastos electorales de partidos y candidatos.
- b. Limitaciones a los gastos electorales de terceros.
- c. Limitaciones a los ingresos privados de partidos y candidatos.
- d. Financiación pública de partidos y candidatos.
- e. Regulación de la publicidad en medios audiovisuales.
- f. Transparencia.
- g. Autoridades independientes.

A continuación veremos de forma resumida los instrumentos más importantes que forman parte de esta regulación.

a) Limitaciones a los gastos electorales de partidos y candidatos.

La ley establece un límite máximo de gastos de cada candidato en su circunscripción (CEA, sección 440 y ss.), se calcula en función del número de electores, pero de forma decreciente, las cantidades correspondientes a la elección de 2011 han sido: \$2,41 por cada uno de los primeros 15.000 electores, \$1,22 por cada uno de los siguientes 10.000 y 0,61 por cada uno de los restantes; existe una corrección al alza en función de la superficie para las circunscripciones con una densidad de población de menos de 10 habitantes/km².

Existe, además, un límite máximo de gastos de cada partido en el ámbito nacional (CEA, sección 422). La ley fija un límite de \$0,70 multiplicado por el número de electores de cada una de las circunscripciones en las que presenta candidatos, revisable en función de la inflación; en 2011 el límite fue de \$0,8155 por elector.

Dentro de las limitaciones a los gastos de candidatos y partidos debemos hacer referencia al límite de gastos establecidos para cada aspirante a la nominación en su circunscripción (CEA, sección 478.14), el cual se sitúa en el 20% del tope de gastos de campaña en dicha circunscripción en la elección inmediatamente anterior o, si ha habido un cambio en los límites de la circunscripción, la cantidad que fije el *Chief Electoral Officer*.

Por último, la Ley establece una prohibición de incurrir en gastos de publicidad electoral a las asociaciones de distrito registradas (CEA, sección 403.04), las cuales sí están en cambio habilitadas para realizar otro tipo de gastos sin límite alguno.

Estos límites de gastos solo durante el período electoral (*electoral period*), definido en la ley como el período que va desde la convocatoria de la elección (*issue of the writ*) hasta el día de la votación (CEA, sección 2).

b) Limitaciones a los gastos electorales de terceros.

La ley establece un límite máximo de gastos de publicidad electoral de terceras personas tanto para el ámbito nacional, como para una única circunscripción (CEA, sección 350). Este límite es aplicable durante el período electoral. Las cantidades fijadas para la elección de 2011 fueron de \$188.250 para todo el territorio nacional, de los cuales se podían emplear hasta \$3.765 en una circunscripción determinada. Las cantidades son revisables de acuerdo con la inflación (CEA, diversos preceptos).

Se entiende por publicidad electoral la difusión durante el período electoral, en cualquier soporte, de mensajes publicitarios a favor o en contra de un partido político registrado o de la elección de un candidato, en particular mediante un posicionamiento que pueda vincularse a la posición de un partido o un candidato (CEA, sección 319).

c) Limitaciones a las contribuciones privadas de partidos y candidatos.

Solo las personas físicas, ciudadanos canadienses o residentes permanentes, pueden hacer contribuciones a los partidos políticos, candidatos, aspirantes a la nominación como candidatos, aspirantes al liderazgo de un partido y asociaciones registradas (CEA, sección 404).

En un año, una única persona puede contribuir como máximo con \$1.200 para cada partido registrado (CEA, sección 405 (1)(a) y con \$1.200 en total para el conjunto de los siguientes sujetos en relación con cada partido: candidatos, aspirantes a la nominación, y asociaciones de distrito registradas (CEA, sección 405 (1)(a1)). También puede contribuir con \$1.200 para cada candidato no asociado a un partido registrado en cada proceso electoral (CEA, sección 405 (1)(b)). La misma limitación de \$1.200 se aplica a las contribuciones realizadas por una persona a favor del conjunto de los aspirantes al liderazgo

de un partido en cada proceso de selección interno que se plantee (CEA, sección 405 (1) (c)). Las cantidades citadas son las previstas para 2012 y 2013.

Otra limitación aplicable a las contribuciones privadas es la prohibición de donaciones en metálico de más de \$20 (CEA, sección 405.31).

No hay límites para las aportaciones realizadas a través de disposiciones testamentarias (CEA, sección 405 (2)), ni tampoco se establecen límites a los préstamos, de los cuales nos ocuparemos en la tercera parte de este trabajo.

d) Financiación pública de partidos y candidatos.

La Ley prevé el reembolso del 60% de los gastos electorales de candidatos que hayan superado el 10% de voto popular (CEA, sección 464 y ss.) y del 50% de los gastos electorales de partidos que hayan obtenido el 2% del voto popular en el ámbito nacional o el 5% en los distritos en los que hayan presentado candidatos (CEA, sección 435).

En relación con los gastos ordinarios de partidos, la Ley prevé una subvención trimestral para aquellos partidos que hayan obtenido el 2% del voto popular en el ámbito nacional o el 5% en los distritos en los que hayan presentado candidatos (CEA, sección 435.01 (1): la cantidad actualmente prevista es de \$0,3825 por voto para los cuatro trimestres posteriores al 1 de abril de 2012, como consecuencia de la reducción aprobada *el 15 de diciembre de 2011 (Keeping Canada's Economy and Jobs Growing Act)* con el fin de retirar paulatinamente estas subvenciones.

Otra forma de financiación pública es la producida de forma indirecta a través de deducciones fiscales por las donaciones realizadas a partidos políticos y asociaciones de distrito registradas (*Income Tax Act*).

e) Regulación de la publicidad en medios audiovisuales.

La ley prevé la puesta a disposición de los partidos registrados durante el período electoral de un tiempo de publicidad de pago a la tarifa comercial más baja. Cada radiodifusor (tanto público como privado) debe poner a disposición de los partidos 390 minutos en horas de gran audiencia (CEA, sección 335), los cuales deben ser ofrecidos a los partidos a la tarifa comercial más baja (CEA, sección 348). El reparto lo hace el Árbitro en materia de Radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*), previa consulta con los partidos (CEA, sección 336 y 337), en función de la representación y de los votos de cada partido y, en menor medida, del número de candidatos presentados en la anterior elección (CEA, sección 338 (1)), sin poder atribuir a cada partido más del 50% del tiempo (CEA, sección 338 (3) y (4)), con un cierto margen de discrecionalidad si entiende que la aplicación de los criterios legales conduce a un resultado no equitativo o contrario al interés público

(CEA, sección 338 (5)). Se prevé también un volumen de tiempo para los nuevos partidos (CEA, sección 339). En la práctica, la solución impuesta desde 1993 con el acuerdo de los partidos es la de repartir un tercio del tiempo disponible de manera igualitaria entre todos los partidos registrados y los dos tercios restantes aplicando los criterios legales.

La Ley también prevé la puesta a disposición de los partidos de un tiempo de publicidad gratuito. Esta norma sólo se aplica a las grandes redes de radiodifusores, no a todos (CEA, sección 345). El volumen de tiempo gratuito no está especificado en la ley, es fijado por el Árbitro en materia de Radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*). En la última elección general fue de 214 minutos en el conjunto del período electoral. El reparto se hace otorgando un mínimo de 2 minutos a cada partido y repartiendo el resto en proporción al tiempo que le haya correspondido en el reparto de tiempo de publicidad de pago (CEA, sección 345 (2)).

Los partidos o los candidatos pueden adquirir libremente tiempos publicitarios fuera de los tiempos que les corresponden gratuitamente o a precio reducido. Un radiodifusor que vende tiempo de publicidad a un partido o candidato no puede rechazar a otro y debe vender el tiempo de emisión en las mismas condiciones (Directrices del *Broadcasting Arbitrator*, elección general de 2011, pregunta 11).

f) Transparencia.

Los partidos políticos registrados deben presentar un informe financiero en los seis meses posteriores a su registro (CEA, sección 372), el informe anual incluye, entre otros datos, el total de las contribuciones recibidas, los préstamos recibidos, el número de contribuyentes y la identificación de los contribuyentes que han donado más de \$200 (CEA, sección 424), un informe de los gastos electorales después de cada elección (CEA, sección 429) y, si recibe subvenciones ordinarias, un informe trimestral (CEA, sección 424.1).

Las asociaciones de distrito registradas deben presentar un informe financiero en los seis meses posteriores a su registro (CEA, sección 403.05), un informe anual en el que se incluyen, entre otros datos, el total de las contribuciones recibidas, los préstamos recibidos, el número de contribuyentes y la identificación de los contribuyentes que han donado más de \$200 (CEA, sección 403.35).

Los candidatos deben presentar, en el plazo de cuatro meses posterior a la elección, un informe financiero de la campaña que incluya los gastos realizados, las contribuciones recibidas (identificando a los contribuyentes que han donado más de \$200), los préstamos y las transferencias recibidas (CEA, sección 451).

Los aspirantes a la nominación como candidatos en una circunscripción también están obligados a presentar informes de ingresos (incluidos préstamos) y gastos, si han aceptado contribuciones o incurrido en gastos por encima de \$1000 (CEA, sección 478.23).

Los aspirantes al liderazgo de un partido deben presentar un informe de las contribuciones recibidas hasta el momento de su presentación como aspirantes (CEA, sección 435.06), un informe intermedio hasta la cuarta semana anterior a la designación (CEA, sección 435.31(1)) e informes semanales en las tres semanas siguientes (CEA, sección 435.31(2)), además de un informe final con todas las contribuciones y los gastos realizados (CEA, sección 435.3) y una declaración de los gastos personales efectuados (435.36). A los efectos de su publicidad los préstamos se asimilan a las contribuciones.

Los terceros que deseen realizar gastos de publicidad superiores a \$500 deben estar registrados (CEA, sección 353) y deben presentar un informe final de los gastos realizados, de las contribuciones recibidas para ese fin (incluidos préstamos) en el período de 6 meses antes de la convocatoria de la elección y hasta el día de la votación y la identificación de los contribuyentes que hayan donado más de \$200 (CEA, sección 359).

La ley autoriza al *Chief Electoral Officer* a dar publicidad a los informes recibidos en la forma que entienda más adecuada, actualmente todos los informes son publicados en www.elections.ca.

g) Autoridades independientes.

La aplicación de esta regulación está en manos de autoridades independientes. La más importante es la oficina del *Chief Electoral Officer*, conocida como *Elections Canada*, es la agencia independiente encargada de administrar las elecciones. El *Chief Electoral Officer* es nombrado por la Cámara de los Comunes. Aunque solo se requiere mayoría simple, la costumbre es que se nombre por unanimidad (así ha sido desde 1920) y, una vez nombrado, es inamovible hasta que cesa a los 65 años. Algunas de las funciones de esta agencia son la gestión del censo, el control de la finanzas de los participantes electorales, examinando todos los informes preceptivos y publicándolos en la forma que estime conveniente, la gestión de la financiación pública directa de los partidos y del reembolso de gastos electorales y el nombramiento del *Broadcasting Arbitrator* y del *Commissioner of Canada Elections*, de los cuales hablaremos a continuación.

Bajo las órdenes del *Chief Electoral Officer*, el Comisionado de las Elecciones de Canadá (*Commissioner of Canada Elections*) es el órgano encargado de garantizar el cumplimiento ejecutivo de la legislación electoral. Puede recibir quejas sobre cualquier tipo de irregularidad, ordenar investigaciones (posee una red propia de investigadores especiales), llegar a acuerdos para resolver supuestas infracciones (*compliance agreements*) y solicitar órdenes judiciales (*injunctions*) durante el período electoral. En último término, si entiende que se ha cometido una infracción penal, puede reenviar el asunto al ministerio público (*Director of Public Prosecutions*), quien es el único que puede emprender o autorizar acciones penales ante los tribunales, pero no se puede iniciar ninguna acción penal sobre infracciones electorales sin el consentimiento escrito del *Commissioner*.

El Árbitro en materia de Radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*), nombrado previa consulta con los partidos representados en la Cámara de los Comunes (CEA, secciones 332 y ss.), es el órgano encargado de repartir entre los partidos los tiempos gratuitos y los tiempos pagados a precio reducido y de resolver las controversias surgidas con motivo de este reparto.

También posee ciertas competencias en materia electoral la Comisión de Radiotelevisión y Telecomunicaciones de Canadá (*Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*, CRTC), agencia independiente encargada de regular y supervisar este sector. En período electoral, elabora unas directrices (*Guidelines*) orientando a los difusores para que concedan un tratamiento equitativo (no significa cuantitativamente igual) a todos los partidos y candidatos, tanto en las emisiones publicitarias, como en los programas informativos y en los debates.

III. EL DIÁLOGO ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL COMO MÉTODO.

Esta regulación vista de forma resumida es el producto de un diálogo entre los poderes legislativo y judicial. Por ello, el modelo igualitario existente se explica mejor acudiendo a la teoría de la evolución que a la del diseño inteligente.

En diferentes momentos, Parlamentos de distinto signo político han ido introduciendo medidas, expandiendo progresivamente el alcance de la legislación, hasta llegar a abarcar a todos los participantes en el proceso electoral (candidatos, partidos, aspirantes a la nominación como candidatos, aspirantes al liderazgo de los partidos políticos, contribuyentes privados, terceros que intervienen en el debate público, medios de comunicación), dando una respuesta adaptativa a las situaciones planteadas en la realidad y no siguiendo un esquema teórico predefinido.

Cuando dichas medidas legislativas han sido impugnadas ante los tribunales, éstos, ponderando los derechos e intereses en juego, han ido, por lo general, validando las previsiones del legislador, entendiendo su necesidad en una sociedad democrática, a pesar de afectar a los derechos reconocidos en la Carta. En supuestos excepcionales, cuando los tribunales han creído se estaban violentando injustificadamente los derechos de participación de los ciudadanos o a la libertad de expresión, las medidas legislativas han sido matizadas o incluso invalidadas. Los tribunales han sido, ciertamente, deferentes con el legislador democrático, pero el legislador, por su parte, ha sido muy sensible a los “mensajes” enviados desde los tribunales y ha ido adaptando la regulación existente a los criterios jurisprudenciales.

Un tercer elemento a tener en cuenta es el papel de la doctrina, un papel, sin duda, significativo a la hora de detectar los problemas y de proponer soluciones. Una característica reseñable del modelo canadiense es que las reformas legislativas más importantes siempre

han estado precedidas de amplios y profundos estudios doctrinales. En este sentido, tanto los estudios doctrinales que acompañaron a las conclusiones del Comité BARBEAU en 1966, como los que se hicieron por encargo de la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, cuyas conclusiones fueron publicadas en 1991 (comprendiendo un informe final de cuatro volúmenes con más de 500 recomendaciones y 23 volúmenes de investigación a cargo de especialistas, de los cuales cinco estuvieron específicamente centrados en la materia de la financiación electoral (SEIDLE (ed.), 1991a, b, c y d); STANBURY, 1991)), pueden considerarse, justamente, como piezas esenciales para cualquier estudio sobre esta materia en Canadá.

También debe ser destacado el papel jugado en este proceso evolutivo por *Elections Canada*, la autoridad independiente encargada de la organización y supervisión de los procesos electorales, y por su cabeza, el *Chief Electoral Officer*. Como veremos más adelante, en diferentes momentos, los informes y las recomendaciones emanadas de esta autoridad han constituido el punto de partida de las ulteriores reformas legislativas.

El diálogo entre parlamentos y tribunales se ha hecho posible, con especial intensidad, a partir de la Carta de 1982, cuya entrada en vigor ha supuesto, como reconoce la doctrina (FEASBY, 2012, p. 206), una notable ampliación de la capacidad de intervención del poder judicial en el proceso electoral, permitiendo a los tribunales llevar a cabo una revisión de la legislación electoral a la luz de algunos de los derechos recogidos en ella, como son la libertad de expresión (Sección 2(b) de la Carta), la igualdad de trato (Sección 15) o el propio derecho de sufragio (Sección 3).

Resulta interesante señalar que el control de constitucionalidad en el marco de la Carta tiene ciertas similitudes con el test de proporcionalidad aplicado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en parte, con el control del Tribunal Supremo de los EEUU en relación con la Primera Enmienda. El Tribunal, cuando se enfrenta a la legislación electoral, realiza una ponderación entre los derechos individuales afectados y los intereses dignos de protección perseguidos por el legislador. En primer lugar, el Tribunal determina si uno de los derechos de la Carta se ve afectado por la medida legislativa, en caso afirmativo, se pasa a analizar a continuación si dicha medida constituye un límite razonable, justificable en una sociedad libre y democrática” (la Sección 1 de la Carta establece que los derechos y libertades enunciados en la misma “solo pueden ser restringidos mediante límites razonables prescritos por la ley, cuya justificación pueda ser demostrada en una sociedad libre y democrática”). La justificación ofrecida por el legislador es entonces sometida a un test que, primeramente, determina si la finalidad perseguida por la ley es “sustancial e imperiosa” y, de considerarse que es así, en segundo lugar, se analiza si hay una “conexión racional” entre la medida limitativa del derecho y la finalidad perseguida y si la ley supone un “perjuicio mínimo” en el derecho en cuestión. En una última fase del test, el tribunal realiza una ponderación de los “efectos beneficiosos y perjudiciales” de la medida para llegar a una conclusión sobre su adecuación a la Constitución.

Desde el punto de vista legislativo, las bases del modelo que rige actualmente las competiciones electorales canadienses se han fijado, en sus aspectos esenciales, en dos grandes momentos reformadores. El primero fue la *Election Expenses Act*, aprobada en 1974, que estableció los grandes pilares del sistema, los cuales quedaron confirmados posteriormente en la nueva *Canadian Elections Act* (CEA), aprobada en 2000. Y el segundo gran momento reformador ha llegado más recientemente, con las reformas de la CEA aprobadas en 2003 y en 2006.

Desde el punto de vista jurisprudencial, varias han sido las sentencias con un impacto significativo en la construcción del modelo. En las sentencias *National Citizens' Coalition Inc. v. Canada* (1984) y *Somerville v. Canada* (1996), el Tribunal Superior y el Tribunal de Apelación de la provincia de Alberta, respectivamente, echaron por tierra algunos de los límites impuestos a los gastos de terceros en campañas de contenido político, pero la contrapartida llegó de la mano del Tribunal Supremo en *Libman v. Québec* (1997), en la cual empezó a perfilarse de manera clara la doctrina igualitarista, que encontrará su plasmación más acabada en *Harper v. Canada* (2004), sentencia considerada por la doctrina como el *leading case* en materia de gastos electorales de terceros y en otros aspectos de la regulación de las competiciones electorales. En materia de financiación pública de los partidos se debe citar obligatoriamente *Figueroa v. Canada* (2003), del Tribunal Supremo, y *Longley v. Canada* (2007), del Tribunal de Apelación de Ontario. Por último, en materia de regulación de la publicidad electoral en los medios audiovisuales, se debe referirse a *Reform Party of Canada et al. v. Canada*, dictada en 1995 por el Tribunal de Apelación de Alberta. A todas estas resoluciones, y a otras, nos iremos refiriendo a lo largo de este trabajo.

El diálogo o la discrepancia entre legislador y tribunales nos lleva inevitablemente a la cuestión sobre quién debe decidir, en una sociedad democrática, sobre los principios y reglas aplicadas al proceso electoral. La respuesta a dicha pregunta está muy relacionada con el modelo que se adopte (GEDDIS, 2004, p. 437). Si, partiendo de un modelo libertario, se considera la preservación de la libertad de los participantes en el proceso electoral debe ser el principio rector que presida toda la regulación electoral, entonces el protagonismo en la toma de decisiones se desplazará del lado de los tribunales, los cuales deberán someter a un estricto escrutinio las decisiones del legislador que supongan alguna limitación para dicha libertad. Si, por el contrario, es el modelo igualitario el predominante, entonces el protagonismo recaerá en el legislador, quien deberá proponer medidas que aseguren las condiciones de un campo de juego equilibrado para los participantes en el proceso, y los tribunales, en principio, tenderán a ser más deferentes con el legislador, considerado como mejor capacitado y más legitimado para llevar a cabo la ponderación entre diferentes valores y fines en juego.

En decisiones trascendentales como *Libman* y *Harper*, el Tribunal Supremo ha respaldado el modelo igualitario de competición electoral, perseguido por el Parlamento, calificándolo como altamente loable (*Libman v. Québec*, 1997, párrafo 56). En algunos casos,

se han invalidado las medidas legislativas cuando han entendido que suponían un ataque a los derechos de participación de los ciudadanos, como sucedía con la desigualdad en el acceso a la condición de partido registrado y, en consecuencia, a la financiación pública indirecta, declarado inconstitucional en el caso *Figuroa*, o como se entendió también en relación con la denegación del derecho a adquirir espacios publicitarios en el caso *Reform Party*. En esos casos, los tribunales consideraron las limitaciones de los derechos de participación no estaban justificadas por los principios rectores de la legislación sobre financiación política, sino más bien parecían, al menos en parte, buscar una protección del *statu quo*, favoreciendo a los partidos establecidos. Por tanto, más que ante decisiones contrarias al modelo igualitario, podemos ver en ellas un intento de extensión y de reforzamiento de los principios que presiden el mismo.

Sin embargo, también encontramos en la jurisprudencia otras decisiones que desafían al modelo igualitario desde concepciones opuestas. Casi desde los comienzos de la construcción del modelo, el mismo se ha visto amenazado por algunas decisiones judiciales, relacionadas en su mayoría con las limitaciones de los gastos de terceros (no de candidatos o partidos) durante los períodos electorales, sobre la base de una filosofía muy influenciada por la doctrina norteamericana que equipara la capacidad de gasto ilimitada con el ejercicio de la libertad de expresión. Destacan especialmente *National Citizens' Coalition Inc. v. Canada* (1984) y *Somerville v. Canada* (1996).

Hasta ahora, es la tesis igualitarista la prevaleciente, pero no está asegurado ello siga siendo así en el futuro. En la tercera y última parte de este trabajo abordaremos las principales amenazas a las cuales está sometido este modelo.

IV. LAS FASES DE LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO.

a) Antecedentes.

Los antecedentes del modelo actual se remontan a la época inmediatamente posterior al Acta Constitucional de 1867 (originalmente aprobada por el Parlamento británico como *British North America Act*), la cual concedió una amplia independencia, aunque no total, a los territorios de bajo dominio británico en Norteamérica. La primera regulación electoral data de 1874. Se trata de la *Dominion Elections Act* (DEA), redactada según el modelo de la *Corrupt Practices Prevention Act* británica de 1854. Esta ley fue la respuesta del gobierno liberal de MACKENZIE al escándalo en el que se vio envuelto el anterior gobierno conservador de John A. MACDONALD, acusado de solicitar sustanciosas contribuciones económicas para su campaña a los promotores del ferrocarril del Pacífico. La regulación obligaba a los candidatos a canalizar todos sus gastos a través de un agente y a presentar un informe sobre los mismos, aunque sin imponer un límite de gastos, ni garantizar la publicidad de las aportaciones privadas. La ley tampoco se aplicaba a los partidos políticos, entonces ni siquiera reconocidos legalmente, ni a los gastos realizados por terceros.

En las décadas siguientes a la entrada en vigor de la DEA se realizaron diferentes reformas de la misma. En 1908 se introdujo, aunque solo en algunos supuestos, la prohibición de las aportaciones de las corporaciones a los candidatos. En 1920, se adoptó una nueva reforma que obligaba a publicar todas aportaciones recibidas por los candidatos y extendía la prohibición de realizar contribuciones a todas las corporaciones y asociaciones, incluidos los sindicatos, aunque esta prohibición no llegó nunca a cumplirse fielmente en la práctica y, finalmente, fue derogada. Durante todo este período, la falta de un organismo encargado del control y de la aplicación de las previsiones normativas propició que la legislación careciese generalmente de eficacia (ELECTIONS CANADA, 2007, p.117) De cualquier modo, las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, en el sistema político canadiense prevalecían aún altas dosis de clientelismo y corrupción, de tal manera que los procesos electorales no se caracterizaban, precisamente, por su limpieza (*Ibidem*, pp. 42 y ss.)

b) El Comité Barbeau y la reforma de 1974.

Después de un largo período de tiempo en el cual no se prestó excesiva atención al problema de las finanzas electorales, a partir de los años 60, cuando las campañas se hacen más sofisticadas y más caras –sobre todo como consecuencia de la irrupción del medio televisivo como soporte publicitario–, este tema vuelve a situarse en el centro del debate político.

Los primeros pasos se dieron en Quebec. En 1961, en el marco de lo denominado la “revolución tranquila”, el Partido Liberal promueve una importante reforma de la financiación electoral de dicha provincia con el fin de responder a los numerosos escándalos de corrupción producidos en los años anteriores. De hecho, durante toda la primera mitad del siglo XX, la forma en la que se llevaban a cabo las campañas ha sido calificada como “vergonzosa” (MASSICOTTE, 2006, p. 153) y la financiación de los partidos a través de comisiones pagadas por las empresas a cambio de contratos públicos se había convertido en una práctica generalizada en la provincia. La nueva ley, fijaba límites de gastos, medidas de transparencia y un sistema de financiación pública parcial de los candidatos y los partidos, si bien no establecía ningún límite a los ingresos privados de los partidos –lo que permitía la supervivencia de las “cajas ocultas” y la continuación del pago de comisiones–, fue discutida desde 1961, pero no fue finalmente aprobada hasta 1963 (Sobre esta ley y el periodo anterior, BORDELEAU, 2003, pp. 5 y ss.)

La escalada en los gastos electorales, la revelación de algunos episodios de corrupción en los años precedentes y la influencia de los cambios acaecidos en Quebec se dejan sentir en el ámbito nacional (SEIDLE, 2011, p. 41) En 1964, es también un gobierno liberal, presidido por Lester B. PEARSON, el que promueve la creación de un Comité de estudio para la reducción de los gastos electorales (conocido como Comité BARBEAU). Las conclusiones del Comité BARBEAU, publicadas en 1966, son fundamentales para entender las normas

aprobadas en los años siguientes. La primera de ellas, y de gran alcance, es la de prever el registro legal de los partidos –medida adoptada en 1970, ya bajo el mandato de Pierre E. TRUDEAU como Primer Ministro–, fundamental para poder aplicar cualquier medida propuesta a esos mismos partidos. De hecho, Canadá fue el primer país con un sistema de gobierno de tipo Westminster que reconoció legalmente la existencia de los partidos, algo que en el Reino Unido no ha sucedido hasta 1998. El Comité BARBEAU también recomendó medidas de limitación de los gastos, medidas de financiación pública y medidas de transparencia, pero no incluyó ninguna medida limitativa de los ingresos privados de partidos y candidatos. Sí incluyó, en cambio, una recomendación directa de prohibir a los terceros (individuos o grupos que no compiten directamente en la elección) realizar gastos de propaganda electoral con el fin de evitar el sorteo por esta vía de la regulación aplicable a partidos y candidatos, aunque abogaba por no incluir en esta prohibición los gastos realizados en campañas sobre temas políticos no directamente electorales (*issue advocacy*).

Las recomendaciones del Comité BARBEAU, fueron secundadas poco después por el Comité especial de la Cámara de los Comunes sobre gastos electorales (conocido como *Chappell Committee*), cuyas conclusiones salieron a la luz en 1971 (*Report of the Special Committee on Election Expenses*, Ottawa, *House of Commons Journals*, vol. 117, núm. 146, 1971), aunque este último se mostró incluso más duro en relación con los gastos de terceros, pidiendo la prohibición también de los gastos indirectos.

La gran reforma de la legislación tam demandada llegó finalmente en 1974, también con TRUDEAU al frente del gobierno, a través la aprobación del *Bill C-203*, conocido como *Election Expenses Act*, la cualintroducía modificaciones sustanciales en la *Canadian Elections Act* (CEA). A través de esta ley se pusieron en pié las bases del régimen canadiense de financiación electoral que, en lo sustancial, permanecen prácticamente invariadas hasta el día de hoy: Se introduce la limitación de gastos de los candidatos y de los partidos y una prohibición a los terceros de realizar gastos electorales, aunque, por el momento, solo se ven afectados los gastos directos (posicionamiento a favor o en contra de un candidato o partido); asimismo, se establece un mandato de transparencia sobre el origen de los fondos y sobre los gastos de candidatos y partidos; se introducen las primeras medidas de financiación pública tanto directa, mediante el reembolso de una parte de los gastos electorales, como indirecta, mediante deducciones fiscales; y, por último, se regula la publicidad electoral en los medios audiovisuales, obligando a las emisoras de radio y televisión a reservar tiempos de emisión, aunque la práctica de reservar tiempos gratuitos para los partidos durante los períodos electorales, incluso en formatos comerciales, estaba ya asumida en Canadá tanto en la radio, como en la televisión, como consecuencia de las líneas de actuación de la CBC (LACALAMITA, 1984, pp. 552 y ss.) Con el fin de garantizar la aplicación efectiva de la legislación, se crea la figura del Comisionado de Gastos Electorales, que a partir de 1977 se va a denominar Comisionado de las Elecciones de Canadá (*Commissioner of Canada Elections*).

Entretanto, la legislación de la provincia de Quebec había dado ya un paso más en la línea de la equidad y la transparencia. Las insuficiencias de la Ley de 1963 habían generado un gran debate en la opinión pública y, el recién creado *Parti Québécois*, dirigido por el antiguo ministro liberal René LEVESQUE, convierte la cuestión de la financiación de los partidos –y de la limpieza del sistema político en general– en su caballo de batalla. Llegado al poder provincial en 1976, el gobierno de LEVESQUE promueve una gran reforma (la *Loi sur le financement des parties politiques*, aprobada el 26 de agosto de 1977) que sitúa la legislación de Quebec entre las más vanguardistas en materia de equidad. Es una de las primeras legislaciones en prohibir totalmente de forma efectiva las contribuciones de las personas jurídicas³ y en establecer límites a las contribuciones individuales, obligando a dar publicidad a las contribuciones superiores a \$100 y previendo al mismo tiempo, como compensación, un amplio sistema de financiación pública.

c) La Comisión Lortie y los escasos avances en la materia de la reforma general de la CEA en 2000.

En 1989, el gobierno federal dirigido por el conservador Brian MULRONEY decide crear una comisión para estudiar una puesta al día del sistema electoral en su conjunto, teniendo en cuenta los importantes cambios sociales, tecnológicos y políticos experimentados por el país. Surge así la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, también denominada Comisión LORTIE, por el nombre de su presidente, Pierre LORTIE, conocido hombre de negocios de Montreal. Las conclusiones de la comisión en la materia que nos ocupa tienen muy en cuenta el precedente quebequés y se centran en el objetivo de promover la equidad del proceso como valor central que inspira a la legislación electoral y que se expresa a través del principio de la igualdad de oportunidades entre los intervinientes en el proceso. Como expuso en su día el propio LORTIE, resumiendo la visión de la comisión, “sin leyes que promuevan la equidad, podremos tener una sociedad libre, pero no tendremos una auténtica sociedad democrática” (LORTIE, 1993, p. 5)

Las conclusiones de la Comisión LORTIE van a estar en el centro del debate político en los años siguientes a su publicación, pero no son tenidas en cuenta realmente por el legislador hasta que en 2000, bajo el impulso del primer ministro liberal Jean CHRÉTIEN, se aprueba una reforma global de la CEA. Sin embargo, en materia de financiación electoral, la nueva CEA mantiene prácticamente intacto el modelo de 1974, realizando tan solo algunos ajustes finos en el mismo. Se refuerzan las exigencias de transparencia y se reintroduce la limitación de los gastos de terceros, adaptándose a la jurisprudencia de los tribunales, de la que nos ocuparemos más adelante, aunque elevando los topes del gasto permitido.

3. Existen precedentes en los EEUU, como la *Tillman Act*, de 1907 y la *Taft-Hartley Act* de 1947, pero ninguna de estas legislaciones logró ser efectiva en la práctica, pues tanto las corporaciones, como los sindicatos las han sorteado a través de la creación de comités de acción política (PAC's) y otro tipo de grupos formalmente independientes de los partidos o candidatos.

d) La gran reforma de 2003: el perfeccionamiento del modelo.

La segunda gran reforma de la financiación electoral no llegará hasta 2003, también durante el mandato de Jean CHRÉTIEN como *Premier*. En cierto modo, puede considerarse esta reforma es un intento del Partido Liberal en el gobierno de contrarrestar los efectos de los escándalos que le salpican a las puertas de unas elecciones generales y en un contexto en el cual la opinión pública exige actitudes contundentes contra la corrupción.

En efecto, la reforma de la financiación electoral se incluye dentro de un paquete de medidas de moralización de la vida pública presentado por el gobierno para dar respuesta a diversos escándalos. El más importante de ellos fue el conocido como *sponsorship scandal*: En 2002, un informe del Auditor General revela irregularidades en la gestión del programa de publicidad institucional que el gobierno federal estaba llevando a cabo en Quebec. Como consecuencia del apretado resultado del referéndum sobre la independencia de esta provincia en 1995, el gobierno federal pone en marcha una campaña masiva de publicidad institucional a través del patrocinio de eventos culturales y deportivos (*sponsorship program*) con el fin de mejorar el sentimiento de pertenencia nacional entre los quebequeses. El problema es que una parte de los fondos públicos se desvió, a través de agencias de publicidad afines, a las arcas del propio Partido Liberal (sobre la vinculación entre la reforma de 2003 y este escándalo, FEASBY, 2007, pp. 523 y ss.)

También es digno de mencionarse, poco antes, a finales de 2001, el *Chief Electoral Officer*, Jean Pierre KINGSLEY, había enviado un informe al Parlamento en el que recomendaba una revisión de la normativa sobre financiación electoral (ELECTIONS CANADA, 2001).

El 19 de junio de 2003 se aprueba el *Bill C-24*, conocido como *Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act (political financing)*, aunque su entrada en vigor se produjo el 1 de enero de 2004. Esta ley introduce por primera vez en la legislación federal canadiense los límites a los ingresos privados de los candidatos y los partidos y, paralelamente, consolida el sistema de financiación pública de los partidos, estableciendo las subvenciones trimestrales para gastos ordinarios, además de reforzar las exigencias de transparencia. Además, extiende la regulación sobre ingresos y gastos a los procesos de primarias para la nominación de candidatos en las circunscripciones y a los procesos de selección de los líderes nacionales de los partidos, aunque, curiosamente, en relación con estos últimos, se introducen limitaciones a las contribuciones y obligaciones de transparencia, pero no se establece un límite de gastos. Esta omisión tiene su origen en el hecho de que, en el momento de la aprobación de la reforma, el gobernante Partido Liberal estaba inmerso en la competición sobre su propio liderazgo.

Por todo ello, para muchos autores, la ley de 2003 representa realmente un cambio de modelo, pues se sustituye un modelo de financiación principalmente privada de los partidos por un modelo de financiación eminentemente pública, lo que supondría una alteración significativa de las reglas del juego electoral (YOUNG y JANSEN, 2011, p. 5) aunque tam-

bién, desde otro punto de vista, esta reforma puede ser considerada no como una ruptura con el modelo anterior, sino como la profundización del mismo, es decir, la consagración definitiva de un modelo igualitario cuyos cimientos ya se habían puesto en 1974.

La limitación de las contribuciones privadas es, sin duda, una de las grandes novedades de la reforma de 2003 y, con ella, se pone en pie el último pilar sobre el que se apoya el modelo canadiense. La ley de 2003 prohíbe, con carácter general, las contribuciones de las corporaciones y de los sindicatos a los partidos, pero deja abierto todavía un resquicio, pues siguen estando permitidas las contribuciones no superiores a \$1.000 realizadas a los candidatos y a las asociaciones de circunscripción de los partidos (*constituency associations*), lo cual sería el equivalente de las agrupaciones locales o provinciales en España. Por su parte, las contribuciones de personas físicas se limitan a \$5.000, “para cada partido político registrado o sus asociaciones registradas, cada aspirante a la nominación o cada candidato”.

En 2006, el gobierno conservador de Stephen HARPER, necesitando dar una respuesta a la opinión pública tras la publicación de las conclusiones de la Comisión GOMERY⁴ sobre el escándalo de la publicidad institucional en Quebec, opta por endurecer aún más la regulación mediante una nueva reforma de la CEA introducida a través del *Bill C-2 (Federal Accountability Act)*: Se reduce la contribución máxima de las personas físicas a \$1.000 y se elimina por completo la posibilidad que las corporaciones y los sindicatos tenían para poder seguir financiando, aunque fuese limitadamente, a los candidatos y a las asociaciones de circunscripción.

Desde 2006, ninguna reforma legislativa ha vuelto a tocar la materia de la financiación electoral hasta que, en diciembre de 2011, disimulada dentro de un paquete *de medidas económicas para luchar contra la crisis*, el gobierno de Stephen HARPER, ha introducido una verdadera carga de profundidad en el modelo canadiense de regulación de la competición electoral, al poner en marcha la eliminación progresiva (*phasing out*) de las subvenciones públicas ordinarias de los partidos. Sobre esta última reforma y sus posibles repercusiones para el modelo hablaremos más adelante, en la tercera entrega de este trabajo, una vez analizados, en la segunda entrega, los principales debates jurisprudenciales planteados alrededor de la legislación canadiense. ■

V. BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE CONSULTA.

Barbeau, A. *et al.* (1966). Report of the Committee on Election Expenses, Ottawa: Queen's Printer.

Bordeleau, F. (2003). “Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec -D'hier à aujourd'hui”, *Élections Québec*, Collection Études électorales, pp. 5 y ss. <http://www.electionsequbec.qc.ca/francais/chercheurs.php>.

Elections Canada (2001): *Modernizing the Electoral Process*.

_____ (2007). *A History of the Vote in Canada*, 2ª ed., Ottawa: Elections Canada.

4. Comisión de investigación puesta en marcha por el gobierno de Paul MARTIN, tras la dimisión de Jean CHRÉTIEN, para esclarecer las responsabilidades políticas en el *sponsorship scandal*.

- Feasby, C. (2006). "The Supreme Court of Canada's Political Theory and the Constitutionality of the Political Finance Regime", en K.D. Ewing y Samuel Issacharoff (eds.), *Party funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland (OR), Hart Publishing.
- _____ (2007). "Constitutional Questions about Canada's New Political Finance Regime", *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 45.
- _____ (2012). "Canadian political finance regulation and jurisprudence", en Ewing, Keith; Rowbottom, Jacob y Tham, Joo-Cheong (eds.), *The funding of political parties : where now?*, London, New York, Routledge.
- Geddis, A. (2004). "Liberté, Égalité, Argent: Third Party Election Spending and the Charter", *Alberta Law Review*, núm. 42.
- Lacalmita, J. (1984). "The Equitable Campaign: Party Political Broadcasting Regulation in Canada", *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 22.
- Lortie, P. (1993). "The Principles of the Electoral Reform", *Canadian Parliamentary Review*, spring 1993.
- Massicotte, L. (2006). "Financing Parties at the Grass-Root Level: The Québec Experience", en Ewing, Keith D. y Issacharoff, Samuel (eds.), *Party funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland (OR), Hart Publishing.
- Rawls, J. (1982). "The Basic Liberties and Their Priority", en McMurrin, Sterling M. (ed.), *The Tanner Lectures on Human Values III*, Salt Lake City, University of Utah Press; Cambridge, Cambridge University Press.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991). *Reforming Electoral Democracy: Final Report*.
- Seidle F. Leslie (ed.) (1991a). *Comparative Issues in Party and Election Finance*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (1991b). *Interest groups and elections in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (1991c). *Issues in Party and Election Finance in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (1991d). *Provincial Party and Election Finance in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- _____ (2011). "Public Funding of Political Parties: The Case for Further Reform", en Young Lisa y Jansen, Harold J., *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press.
- Special Committee on Election Expenses (1971): *Report*. Ottawa, House of Commons Journals, vol. 117, núm. 146, 1971.
- Stanbury, W.T. (1991). *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*, Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Dundurn Press.
- Young Lisa y Jansen, Harold J. (2011). *Money, Politics and Democracy: Canada's Party Finance Reforms*, Vancouver, UBC Press.

SENTENCIAS CITADAS:

Figuroa v. Canada (Attorney General) [2003] 1 *Supreme Court Reports* 912.

Harper v. Canada (Attorney General) [2004] 1 *Supreme Court Reports* 827.

Libman v. Québec (Attorney General) [1997] 3 Supreme Court Reports 569.

Longley v. Canada (Attorney General) [2007] 82 Ontario Reports (Serie 3ª) 481 (Ontario Superior Court).

National Citizens' Coalition Inc. v. Canada (Attorney General) [1984] 11 Dominion Law Reports (Serie 4ª) 481 (Alberta Court of Queen's Bench).

Reform Party of Canada et al. v. Canada (Attorney General) [1995] 165 Alberta Reports 161 (Alberta Court of Appeal).

Somerville v. Canada (Attorney General) [1996] 184 Alberta Reports 241 (Alberta Court of Appeal).