

# MITAD MÁS UNO Y PRINCIPIO DEMOCRÁTICO: NUEVAS NOTICIAS DE QUEBEC<sup>1</sup>

Half plus one and democratic principle:  
New Quebec news

CÉSAR AGUADO RENEDO

Universidad Autónoma de Madrid

cesar.aguado@uam.es

## *Cómo citar/Citation*

Aguado Renedo, C. (2019).

Mitad más uno y principio democrático: nuevas noticias de Quebec.

*Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 305-329

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.10>

## **Resumen**

El texto da noticia de la última decisión jurisdiccional en relación con el proceso secesionista de Quebec. Decisión debida al órgano jurisdiccional de la Corte Superior de dicha provincia canadiense, en el enjuiciamiento constitucional de una ley de la Asamblea Nacional de Quebec, la conocida como «Loi 99», que constituyó una respuesta en toda regla a la conocida Ley de la Claridad del Gobierno federal. Respuesta cuyo aspecto sin duda más notorio viene dado por la determinación en dicha ley de que la mayoría necesaria para afirmar aprobada por los quebequeses la opción de desligarse de Canadá en una eventual nueva consulta, es la de la mitad más uno de los votos válidos emitidos. La aportación del presente comentario a la decisión de la Corte Superior quebequesa consiste en mostrar que no es producto de

---

<sup>1</sup> Esta aportación se enmarca en el proyecto I+D DER2016-78391-P, sobre «El control de la ley: constitucional, comunitario y convencional». Una versión del mismo, con apenas alguna referencia bibliográfica, constituye la contribución del autor al homenaje al catedrático de Derecho Constitucional Juan José Solozábal Echavarría con motivo de su jubilación y su nombramiento como profesor emérito.

un razonamiento abstracto sobre el principio democrático que haya podido hacer, sino del muy específico contexto que viene dado por la citada Ley de la Claridad, que, a su vez, trajo causa de la célebre opinión consultiva (o dictamen) emanada por el Tribunal Supremo de Canadá a petición del Gobierno federal tras el muy ajustado resultado del segundo referéndum habido sobre la pretensión secesionista de Quebec.

### ***Palabras clave***

Quebec; Ley de la Claridad; secesión territorial; independencia territorial; referéndum; democracia directa; principio democrático; principio de mayoría; quórum; mayoría decisoria.

### ***Abstract***

This paper gives news of the last jurisdictional decision relating to the secessionist process of Quebec. Decision due to the jurisdictional body of the Superior Court of that Canadian Province, in the constitutional prosecution of a Law of the National Assembly of Quebec, known as “Loi 99”, which constituted a fully-fledged answer to the well-known Federal Government’s Clarity Act. Answer whose most notorious aspect is given by the determination in that Act that the majority needed to affirm approved by the citizens of Quebec the option of leaving Canada in a possible new referendum, is that of half plus one of the valid votes cast. The contribution of this comment to the decision of the Superior Court of Quebec consists in showing that it is not the product of an abstract reasoning about the democratic principle that it has been able to make, but of the very specific context that is given by the aforementioned Clarity Act which, in turn, it brought about the famous Advisory Opinion (or Report) issued by the Supreme Court of Canada at the request of the Federal Government after the very tight result of the second referendum on Quebec’s secessionist pretension.

### ***Keywords***

Law of Clarity; territorial secession; territorial independence; referendum, direct democracy; democratic principle; majority principle; quorums; decision-making majority.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. ESTOS LODOS DE AQUELLOS POLVOS: REFERÉNDUM DE 1995 Y OPINIÓN CONSULTIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO. III. EL VERDADERO EFECTO DE LA OPINIÓN CONSULTIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO CANADIENSE DE 1998 COMO SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL SEPARATISMO DE QUEBEC. IV. LA LEY DE LA CLARIDAD, UNA CONCRECIÓN DE LA OPINIÓN CONSULTIVA PARA LOS CASOS DUDOSOS. V. LA LEY 99, ARTÍCULO 4, Y LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPERIOR DE QUEBEC. VI. BREVE CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Hacia casi dos décadas que el proceso soberanista de Quebec no generaba noticias especialmente reseñables, cuando en abril de 2018 ha visto la luz una extensa sentencia de la Cour Supérieure de Québec sobre una polémica ley de dicha provincia canadiense, la *Ley sobre el ejercicio de los derechos y prerrogativas del pueblo quebequés y del Estado de Quebec*, conocida por lo común en forma breve como «Ley 99» (por su numeración como proyecto de ley, habitual modo de referirse a las leyes en el sistema canadiense), y así se designará aquí también. Una ley que tuvo lugar como contestación a la célebre Ley de la Claridad, del Parlamento federal. Como es bien sabido por los mínimamente conocedores de las vicisitudes soberanistas de la citada provincia francófona, esta Ley de la Claridad, a su vez, constituyó una proyección normativa de la célebre opinión consultiva (*Avis consultatif*) o dictamen<sup>2</sup> que el Tribunal Supremo de Canadá enunció en 1998 contestando una consulta que le elevó el Gobierno federal. La consulta se debió al muy ajustado resultado habido en el referéndum convocado en Quebec en 1995 por el Gobierno nacionalista a la sazón de dicha provincia sobre si la ciudadanía quebequesa aprobaba constituirse en Estado soberano: el resultado en cuestión fue 50,58 % para el «No», frente a 49,42 % para el «Sí»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Aunque en castellano es habitual el segundo de los términos, la traducción literal aparece más significativa a nuestro juicio; aquí se usarán indistintamente una y otra expresión.

<sup>3</sup> La bibliografía sobre las vicisitudes del proceso secesionista de Quebec ha sido objeto de no poca atención por la doctrina en general y por la española en particular. Tomando el castellano como criterio para delimitar la ingente cantidad de

El más llamativo de los contenidos de esa Ley 99 seguramente es el que dispone que la opción ganadora en un referéndum al que se convoque al pueblo de Quebec<sup>4</sup> es la que obtenga la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Esta determinación, junto con otras de la misma ley, fue impugnada ante la Corte Superior de Quebec poco después de aprobada, por considerar el impugnante que permitía la secesión unilateral de la provincia, lo que conllevaba contradecir lo indicado por la citada opinión consultiva (y, *a fortiori*, por la Ley de la Claridad, que la traducía normativamente). La reciente y extensa sentencia referida de la Corte Superior de Quebec, de 18 de abril de 2018, declara la ley impugnada perfectamente constitucional y, por tanto, también esta regla de la mayoría.

Tal decisión judicial ha sido objeto de noticias y comentarios en la provincia de Quebec, como es lógico. Pero no lo ha sido —como quizá pudiera pensarse entre nosotros, que vivimos en un continuo sobresalto desde hace varios años también por un movimiento independentista, aunque mucho más virulento que el quebequés— de forma especialmente significativa (al menos hasta donde se nos alcanza hasta ahora). Menos aún lo ha sido aquí, pese a lo que se acaba de decir que nos viene sucediendo: apenas alguna referencia aislada en algún medio periodístico.

La razón de este interés limitado respecto de una decisión como la señalada proviene más que probablemente de dos factores. Ante todo, que el

---

publicaciones sobre el tema, posiblemente el conjunto de estudios más completo sobre el sistema político y jurídico de Canadá es el coordinado por Mitjans Perelló y Castellá Andreu (2001); una visión más actualizada de este segundo, en Castellá Andreu (2014); más monográficamente sobre Quebec, Sáiz Arnáiz (1997). Sobre el citado referéndum y su significación, con sus precedentes y posibles prospectivas, Fossas Espadaler y Woehrling (1997) y López Aguilar (1998). Una vez emitida la referida opinión consultiva del Tribunal Supremo canadiense, aparecieron varios trabajos notables sobre la misma: p. ej., Chacón Piqueras y Ruiz Robledo (1999), Bilbao Ubillos (1999) o Woehrling (1999), además, evidentemente, de las referencias a la misma en las obras antecitadas. El tema no ha dejado de concitar la atención: véanse, p. ej., López Basaguren (2013), Gaudreault-Desbiens (2016) y Seijas Villadangos (2017); ya cerrado este trabajo, hemos tenido noticia de la obra colectiva, en inglés, de Delledonne y Martinico (2019), con colaboraciones, entre otros, de algunos de los autores antes aludidos (Castellá Andreu, Gaudreault-Desbiens), y de la de López Basaguren y Escajedo San Epifanio (2019) (en este caso, las cuatro primeras colaboraciones versan sobre el supuesto canadiense).

<sup>4</sup> Como en otros Estados federales, los entes territoriales que componen la federación, que en el caso de Canadá son las provincias, tienen plena competencia para regular las consultas referendarias y convocar a ellas a su población. Luego se volverá a recordar esto mismo, con algún corolario: *cfr.* nota 13.

independentismo quebequés ha venido experimentando un descenso casi constante de apoyo popular en la provincia desde que, como se ha recordado, estuviese a punto de lograr el triunfo de su propuesta en el citado referéndum de 1995. Aunque el resultado invitaba a sus promotores a volver a intentarlo, y de hecho así fue anunciado para 1997<sup>5</sup>, lo cierto es que no solo no se ha vuelto a convocar un tercer referéndum sobre la independencia de Quebec, sino que desde que en 2001 perdiesen las elecciones las formaciones que la propugnaban, no han vuelto a ocupar el Gobierno de la provincia, salvo en un breve lapso de año y medio entre 2012 y 2014<sup>6</sup>, con un Gobierno débil que se vio obligado a anticipar las elecciones, que acabaron siendo ganadas por el principal partido de la oposición. De hecho, en las elecciones que acaban de celebrarse y que estas páginas esperaban para cerrarse, el independentismo ha obtenido un resultado en verdad pobre para lo que tuvo en su día<sup>7</sup>. No es extraño, pues, la discreta atención que parece que ha merecido fuera del país (al menos hasta ahora) esta decisión jurisdiccional que versa sobre una ley pensada, esencialmente, para un nuevo referéndum sobre la secesión de Quebec.

La otra razón de este interés menor en la decisión de la Corte Superior de Quebec es más técnico-jurídica: aunque la denominación del órgano jurisdiccional que ha dictado la sentencia es la de Corte «Superior», que seguramente induce a entender que es una instancia por encima de las demás en el ámbito quebequés, en realidad es un órgano de primera

---

<sup>5</sup> Gall, Gerald L. «Québec Referendum (1995)». *The Canadian Encyclopedia*, 10 de marzo de 2016. Disponible en: <http://bit.ly/2Ss9yR>, acceso el 19 de octubre de 2018. El anuncio lo hizo el líder político independentista que ocupó la máxima magistratura de la provincia tras el referéndum, y siguió ocupándola varios años más, Lucien Bouchard, diplomático y carismático político nacionalista que asumió el cargo de primer ministro de Quebec tras la renuncia del que lo venía siendo hasta ese momento, J. Parizeau, quien dimitió como resultado del referéndum.

<sup>6</sup> Fue el mandato de la *premier* y líder del Partido de Quebec en el momento, Pauline Marois.

<sup>7</sup> Diez escaños de los 125 de que consta la Asamblea Nacional de Quebec, convirtiéndose en el tercero de los cuatro partidos con representación parlamentaria, empatado en escaños con el cuarto; aunque tampoco la otra fuerza política tradicional en el territorio, los liberales quebequeses, en el poder en la última legislatura, ha obtenido un resultado precisamente brillante. El ganador, y por cómoda mayoría (74 escaños), ha sido un tercer partido, relativamente minoritario hasta la fecha (21 escaños en la legislatura anterior), Coalición Futuro de Quebec, liderado por François Legault, que centró su campaña en una visión restrictiva de la inmigración, soslayando la cuestión de la soberanía de la provincia.

instancia, por lo que a su decisión ha de dársele el valor correspondiente; es probable que la misma se haya visto recurrida, cuando hayan visto la luz estas páginas.

Con todo, a nuestro juicio, su contenido referente a la mayoría para determinar la victoria en un referéndum cuyo objeto sea la independencia de un territorio, y, sobre todo, a la vista de lo razonado al respecto por el Tribunal Supremo canadiense, concita un indudable interés, y a su análisis se destinarán las páginas siguientes. Como premisa necesaria, no obstante, se requiere recordar una historia reciente.

## II. ESTOS LODOS DE AQUELLOS POLVOS: REFERÉNDUM DE 1995 Y OPINIÓN CONSULTIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO

Una historia reciente porque se remonta únicamente a menos de un cuarto de siglo. Su punto de partida (pero en modo alguno su punto cero, como luego se verá) es el aludido referéndum de 1995 en Quebec con el ajustado resultado que se ha recordado, un resultado que pudo variar el sentido obtenido en la consulta por, únicamente, medio punto porcentual. Tal resultado provocó la reacción del Gobierno federal (en aquel momento del liberal Jean Chrétien, de origen quebequés), solicitando en 1996 la citada opinión consultiva del Tribunal Supremo del país acerca de si resultaba posible una secesión unilateral de Quebec, bien en virtud de la Constitución de Canadá, bien en virtud del derecho internacional, y en caso de haber discrepancia entre el derecho interno y el internacional, cuál de ellos prevalecía.

Las respuestas del Tribunal Supremo canadiense, hechas públicas el 20 de agosto de 1998, en lo que a las cuestiones concretas planteadas se refiere son indudables: en cuanto a si la Constitución de Canadá<sup>8</sup> permite la secesión unilateral, que esta no cabe sin su reforma, y en cuanto al derecho internacional, que no ampara tal secesión por no encontrarse entre los supuestos en que

---

<sup>8</sup> Que no es un texto único, sino el conjunto de varios (actas constitucionales), siendo los dos principales la *Constitution Act* de 1867, que da lugar a la constitución de las hasta entonces colonias británicas del norte de Estados Unidos en la Federación de Canadá, y la *Constitution Act* de 1982, que pone fin al dominio formal británico sobre el país, a las que se añade una declaración de derechos. El texto de los documentos constitucionales canadienses, consolidado a 1 de enero de 2013 y efectuado por el Ministerio de Justicia de Canadá, puede obtenerse en <http://bit.ly/2Xv2vNA> (consultado en diciembre de 2018).

se reconoce tal derecho; respuestas ambas que dejan sin contenido la tercera cuestión planteada en la consulta.

Las dos afirmaciones del Tribunal Supremo tienen una relevancia extraordinaria, pero aquí interesa solo la primera en tanto en cuanto no niega la posibilidad de separación de Quebec de la Federación de Canadá, sino que, «simplemente», la condiciona. Y lo hace razonando una doble exigencia material y formal, requiriendo esta segunda, a su vez, de otra exigencia sustantiva.

La exigencia material es la claridad por partida doble, porque se refiere tanto a la pregunta que se formule a los participantes en el referéndum como —en lo que aquí más importa— a la mayoría necesaria para afirmar la victoria de una de las respuestas posibles: una y otra han de ser claras. La exigencia formal es la reforma de la Constitución como trámite indefectible para que tenga lugar la independencia de una provincia de la Federación canadiense. Y la exigencia sustantiva que necesariamente conlleva esta reforma de la Constitución es una negociación en la que obligatoriamente han de tratarse los intereses de las demás provincias, del Gobierno federal, de Quebec y de todos los canadienses dentro y fuera de Quebec, especialmente los de las minorías.

### III. EL VERDADERO EFECTO DE LA OPINIÓN CONSULTIVA DEL TRIBUNAL SUPREMO CANADIENSE DE 1998 COMO SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL SEPARATISMO DE QUEBEC

Los análisis de esta opinión del Tribunal Supremo han sido numerosos, evidentemente en la doctrina canadiense, y en la doctrina española tampoco han sido escasos (*cfr.* algunas referencias bibliográficas en la primera nota)<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> En nuestro ámbito, los partidarios de una concepción por así decir «consultista» de los problemas territoriales, esto es, partidarios de la consulta a la ciudadanía sobre propuestas de autodeterminación, tradicionalmente han pretendido hallar en el caso de Quebec una fuente capital de legitimación de sus posiciones. No obstante, a la vista de cómo se han desarrollado los acontecimientos en Cataluña desde mediados de la primera década de este siglo, y en particular tras los atentados institucionales al sistema constitucional que han tenido lugar por quienes propugnan la secesión, parece haber decrecido mucho el supuesto de Quebec como inspiración de los independentistas de unos u otros territorios españoles, seguramente porque en la provincia canadiense se han respetado (hasta ahora al menos, y no parece que ello vaya a cambiar en un futuro previsible) los límites constitucionales. Han sido los procesos catalán y escocés los que han vuelto a

que, en razón de los intentos de secesión vasco y, sobre todo, catalán, ha tomado el dictamen sobre el segundo referéndum de Quebec como paradigma en la materia, sin duda con razón.

Sin embargo, los análisis del dictamen en cuestión se han limitado, por así decir, a su literalidad, naturalmente con sus consecuencias correspondientes: salvo inadvertencia nuestra, no se ha incidido, o no de forma suficiente, en el efecto más práctico del parecer de la instancia jurisdiccional superior.

Y es que el efecto de esa notable pieza jurídica que es la opinión del Tribunal Supremo canadiense no consiste en ninguna solución inmediata planteada por el consultante, el Gobierno de Canadá, acerca de la independencia unilateral de Quebec. En rigor, el efecto resolutivo del secesionismo en general (de Quebec o de otros territorios que lo pretendiesen) que supone la opinión una vez determinado que una provincia no tiene derecho fundado ni en la Constitución de Canadá ni en el derecho internacional a la secesión unilateral, es difuminar hacia el futuro el problema, convirtiendo la pretensión secesionista en un *incertus an, incertus quando*. Difuminación que traen consigo, necesariamente, los requisitos sustantivos (claridad de pregunta en la consulta popular y de la eventual mayoría favorable a la secesión) y procedimentales (negociación y reforma constitucional) que se disponen en la misma. De todos ellos, el que más contribuye a esa difuminación es el derivado de la indefinición del concepto de «claridad» referido a la mayoría requerida para concluir vencedora la propuesta de independencia (menos indefinida resulta la exigencia de claridad referida a la pregunta).

En efecto, en tanto en cuanto los requisitos que determina la opinión o dictamen suponen sendas fases cronológicamente sucesivas (primera, la pregunta clara; segunda, el resultado mayoritario; tercera, solo si este es suficientemente claro, una negociación obligada; y cuarta, finalmente, la reforma

---

poner en el punto de mira la cuestión de Quebec, y más singularmente en la opinión consultiva del Tribunal Supremo de Canadá, que ha alcanzado un justo reconocimiento general, o casi más bien universal, en la materia.

Lo que se acaba de decir permite limitar esta exposición a las reflexiones propias de su autor en relación con la reciente sentencia de la Corte Superior de Quebec, si bien para ello ciertamente se hace preciso estar algo familiarizado con las vicisitudes políticas y jurídicas (inextricablemente unidas en el caso) de las que ha resultado tal sentencia. A este exclusivo efecto ilustrativo, además de la bibliografía citada al principio, dos trabajos relativamente recientes del mismo autor nos parecen especialmente idóneos por su cariz histórico-sistemático claro y bien informado: Cuenca Miranda (2013a; 2013b).



constitucional correspondiente a la secesión), su mayor virtualidad estriba en la inconcreción de la claridad de la mayoría. Sencillamente porque se convierte en premisa del resto del procedimiento: negociación y reforma de la Constitución.

Pero, además de esta solución que implica la decisión del Tribunal Supremo canadiense, consistente en la difuminación hacia el futuro del problema, la misma tiene otro efecto, por así decir, sociopolítico de enorme relevancia en un mundo, que, como el actual, gira manifiestamente alrededor de la imagen, de la apariencia, un mundo en el que los aspectos sustantivos han visto cómo el lugar indiscutiblemente principal que venían ocupando hasta ahora ha devenido mucho menos relevante en relación con los aspectos aparentes. Nos referimos, en el caso, al fundamento que ofrece la opinión a quienes mantienen tesis antisecesionistas o antiindependentistas, puesto que los secesionistas por definición cuentan a su favor con la terminología, con las palabras y expresiones, que suenan siempre propicias a su pretensión, sobre todo precedidas de los términos «derecho» y «libertad»: «derecho (de la comunidad política de la que se trate) a la autodeterminación», «derecho (del colectivo) a decidir sobre sí mismo», «libertad para expresar las propias preferencias», «libertad para decidir con quiénes convivir», etc. Adviértase de que, frente a esta publicidad inherente a expresiones como las indicadas, el dictamen dispone: la exigencia de *claridad* (simplemente «claridad») en la pregunta que se formula a la ciudadanía y en la cuantificación de su mayoría para adoptar un acuerdo tan trascendente como la separación de un territorio del Estado del que viene formando parte; que la separación, previa constatación de que es apoyada por una mayoría clara, ha de ser producto de una *negociación* en la que se trate de los intereses de todos los canadienses, en particular los de las minorías; la *reforma de la Constitución* como norma que hasta el momento de la separación de un territorio ha regido los intereses comunes; y, en fin, todo ello en función del respeto a «los principios subyacentes que dan vida al conjunto de [la] Constitución, que son el federalismo, la democracia, la constitucionalidad y la primacía del Derecho, así como el respeto a las minorías», principios que «deben guiar [la] apreciación global de los derechos y las obligaciones constitucionales que entrarían en juego», en caso de que la «mayoría clara» de la población consultada optase por separarse «como respuesta a una pregunta clara<sup>10</sup>».

El Tribunal Supremo utiliza, pues, el mismo tipo de argot que los secesionistas quebequeses; juega, por así decir, en su mismo campo, que es el

<sup>10</sup> Primer párrafo de la opinión consultiva en respuesta a la *Question 1* que el Gobierno federal solicita al Tribunal Supremo —[1998] 2 R.C.S., 220—.

ámbito de lo que puede denominarse —sin ninguna frivolidad— *marketing terminológico*: un juego en el que los secesionistas (en abstracto, sean de donde sean) vienen ganando siempre, y de largo, frente a los partidarios del mantenimiento de la unidad. Antes al contrario, en el ámbito de la opinión internacional, en el que el conocimiento de la complejidad que necesariamente lleva consigo un proceso de secesión territorial se limita a las imágenes —como es lo propio del mundo de hoy, según decíamos— de los noticiarios (por definición, siempre escogidamente impactantes) sobre situaciones poco o nada representativas del proceso separatista, ámbito en el que siempre pueden encontrarse intelectuales profesionales del progresismo más, menos o nada prestigiosos, prestos a apoyar a los separatistas y sus pretensiones de liberación nacional —por definición, conceptuadas como justas y naturales—, en ese ámbito, decimos, lo propio es que la batalla de la terminología la ganen quienes pugnan por la secesión. Por eso afirmamos que la otra gran virtualidad del dictamen emanado por el Tribunal Supremo canadiense —aun no pretendida conscientemente acaso— es esta que se proyecta en el ámbito de la mercadotecnia de la semántica.

En suma, con la opinión del Tribunal Supremo de Canadá estamos ante un ejemplo arquetípico de «imaginación», tan demandada siempre como difícil de encontrar, para responder a las preguntas que le formulaba el Gobierno federal a la sazón, haciéndolo con un planteamiento irreprochable y en unos términos igualmente irreprochables, con una virtualidad consistente en la difuminación hacia el futuro con el mismo lenguaje que el secesionismo.

#### IV. LA LEY DE LA CLARIDAD, UNA CONCRECIÓN DE LA OPINIÓN CONSULTIVA PARA LOS CASOS DUDOSOS

A la vista de la opinión consultiva del Tribunal Supremo, la reacción del Gobierno federal al resultado del referéndum de 1995 y a las previsibles consecuencias del mismo (un nueva consulta referendaria, como hemos recordado al inicio que se había anunciado), se prolongó en forma de una ley que venía a constituir una determinada concreción de dicho parecer del Tribunal Supremo: la célebre Ley de la Claridad (en su título completo, *Ley que lleva a efecto la exigencia de claridad expresada en la opinión del Tribunal Supremo de Canadá al ser consultado sobre la separación de Quebec*)<sup>11</sup>, de 29 de junio de

<sup>11</sup> An Act to give effect to the requirement for clarity as set out in the opinion of the Supreme Court of Canada in the Quebec Secession Reference - Loi donnant effet à

2000<sup>12</sup>. Un texto escueto y —consecuente con su mismo título— claro en su redacción. Pero, como sucede con el propio dictamen del Tribunal Supremo que desarrolla, su diafinidad tampoco supone una respuesta precisa en caso de que la provincia francófona<sup>13</sup> vuelva a hacer efectiva su pretensión de independencia, en lo que se refiere a las condiciones que aquella expresa: no dispone la redacción concreta de la pregunta que debe formularse al electorado provincial, ni fórmulas específicas de mayorías (absoluta, 3/5, un porcentaje u otras) a partir de las cuales habrían de considerarse claras. Sin duda porque ello hubiera resultado harto problemático, si no imposible, en un sistema en el que, como se ha comentado al inicio, la competencia sobre la regulación de las consultas referendarias corresponde a las provincias, no a la federación, y donde como objeto de tales referéndums puede plantearse la secesión territorial: «Los derechos de las demás provincias y del gobierno federal no pueden quitarle al gobierno de Quebec el derecho a intentar realizar la secesión si una mayoría clara de la población de Quebec eligiera ese camino, tanto y durante tanto tiempo como, en ese intento, Quebec respete los derechos de los demás» (§ 92 de la opinión consultiva, que traslada como tercer considerando la propia Ley de la Claridad)<sup>14</sup>.

Por lo que hace a la claridad de la pregunta, lo que esta ley determina es, simplemente, la inviabilidad de preguntas como las planteadas en las dos consultas anteriores habidas en Quebec, de 1980 y 1995, pues no cumplirá dicho requisito la pregunta que no «[...] requ[iera] que la población de dicha provincia se declare claramente a favor o en contra de que la provincia se separe de Canadá», por ejemplo, porque la redacción de la pregunta se «centr[e] en

---

l'exigence de clarté formulée par la Cour suprême du Canada dans son avis sur le Renvoi sur la sécession du Québec.

<sup>12</sup> También conocida como C-20, por su designación como proyecto de ley, que fue presentado por Stéphane Dion, politólogo y, a la sazón, ministro de Asuntos Intergubernamentales del Gobierno federal.

<sup>13</sup> Aunque la norma tiene una indudable vocación general para cualquier otra provincia o territorio que desee separarse.

<sup>14</sup> Concepción esta ínsita en el sistema del país norteamericano, que lo hace insusceptible como término de comparación para otros sistemas que no solo no obedecen a esa lógica, que es la derivada de la conformación como Estados de los sistemas propiamente federales, sino que obedecen a la lógica contraria, aunque hayan experimentado una descentralización incluso muy amplia, lógica que es la que manifiestamente impone en estos segundos que eventuales consultas territoriales sobre la independencia, si se pretenden, no puedan generarse *motu proprio* en el seno de los entes descentralizados (menos aún convocarse), sino que hayan de hacerse siempre de común acuerdo con las instituciones políticas del Estado: Gobierno y Parlamento.

recabar un mandato para negociar» (con las instituciones federales, se sobreentiende) o porque «[...] contemple, además de la separación de la provincia de Canadá, otros escenarios —como, por ejemplo, un acuerdo político o económico con Canadá— que creen ambigüedad sobre si la voluntad inequívoca de la población de la provincia es que esta se separe de Canadá» (art. 1.4)<sup>15</sup>.

La exigencia referida a la pregunta no es nada baladí, porque, en su brevedad, la Ley de la Claridad es taxativa en su determinación de que constituye la premisa del resto del análisis de la consulta: su realización resulta imprescindible para abordar si se cumple el siguiente requisito, el de la claridad de la mayoría, que concentra más la atención porque en principio deja menos margen de discusión. En concreto, la ley dispone que el órgano encargado de analizar el cumplimiento de estos requisitos abordará el de si la mayoría es clara excepto en el caso de que ya hubiese determinado que la pregunta del referéndum no lo fue (art. 2.1). Constatada la claridad de la pregunta que se planteó

<sup>15</sup> Es decir, la Ley de la Claridad lo que hace es legislar mirando al pasado, esto es, aprovechando la experiencia habida. Así, la pregunta en el referéndum de 1980 rezaba: «El Gobierno de Quebec ha dado a conocer su propuesta de llegar a un nuevo acuerdo con el resto de Canadá, fundado en el principio de igualdad de los pueblos; este acuerdo permitiría a Quebec adquirir el poder exclusivo de legislar, de recaudar sus impuestos y de establecer relaciones exteriores, lo que constituye la soberanía —y, al mismo tiempo, de mantener con Canadá una asociación económica que implicaría el uso de la misma moneda—. Ningún cambio del estatuto político que resulte de esas negociaciones se realizará sin el acuerdo del pueblo a través de un referéndum; por tanto ¿le concede Vd. al Gobierno de Quebec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre Quebec y Canadá?».

Por su parte, la pregunta en el referéndum de 1995 fue: «¿Acepta que Quebec se convierta en soberano tras ofrecer formalmente a Canadá un nuevo partenariado [relación asociativa] económico y político en el marco del proyecto de Ley sobre el futuro de Quebec y el acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?».

La claridad de la pregunta no parece que sea una exigencia singularmente difícil de comprender y de cumplir, como demuestra, sin ir más lejos, la pregunta que se formuló en el referéndum sobre la independencia de Escocia (18 de septiembre de 2014): «¿Debería ser Escocia un país independiente?». También la pregunta en el referéndum del *brexit*, aunque algo más larga, fue bien clara: «¿Debe el Reino Unido continuar siendo miembro de la Unión Europea o debe dejar la Unión Europea?», con dos respuestas posibles facilitadas: «Continuar siendo miembro de la Unión Europea» y «Dejar la Unión Europea». Acaso haya tenido algo que ver en esta simplicidad de formulación, además del carácter práctico por antonomasia de los británicos, también la ley canadiense, que llevaba en vigor aproximadamente década y media cuando tienen lugar ambas consultas.

en la consulta celebrada, sobre la claridad de la mayoría el legislador canadiense lo que hace es determinar los criterios para enjuiciar la misma: la cantidad de votos válidos obtenidos por la opción de la secesión, el porcentaje de participación en la consulta y los demás factores que se estimen pertinentes, cláusula ambigua esta última que parece fácil inferir que puede jugar, llegado el caso, un muy importante papel para concluir si la mayoría obtenida por la propuesta es, o no, suficiente(mente clara).

Como puede verse, por tanto, la ley es deliberadamente ambigua (lo que en nada desdice la claridad con la que está redactada), al dejar abierto lo que es claro y lo que no lo es en punto tanto a la pregunta de la consulta como a la mayoría del resultado. En lo que no resulta nada ambigua, sin embargo, es en lo que toca a quién decide sobre tal claridad: no la decide el Senado, que no es cámara territorial<sup>16</sup>, sino la House of Commons. Las resoluciones o declaraciones oficiales del Senado serán tenidas en cuenta, indica la ley, por la Cámara de los Comunes, al igual que las opiniones de todos los partidos políticos representados en la Asamblea legislativa de la provincia cuyo Gobierno propuso el referéndum sobre la separación, las resoluciones o declaraciones oficiales del Gobierno o Asamblea legislativa de toda provincia o territorio de Canadá, las de los representantes de los pueblos indígenas de Canadá, especialmente los de la provincia cuyo Gobierno propuso el referéndum de separación, y, en fin, cualesquiera otras opiniones que considere relevantes (arts. 1.5 y 2.3). O sea, la Ley de la Claridad *comunitariza* el parecer acerca de si hay una mayoría clara favorable en su caso a la independencia, teniendo en cuenta la opinión de los representantes institucionales de todo el país y no solo de la provincia en la que se ha celebrado la consulta. Eso sí: oídos todos los pareceres, a quien corresponde finalmente la determinación de si hay claridad, o no, tanto en la pregunta como en el resultado de los sufragios emitidos es únicamente a la Cámara de los Comunes, determinación que esta ha de expresar mediante «resolución» (arts. 1.1 y 2.1).

Es aquí, según resulta meridiano, donde estriba la relevancia práctica de la Ley de la Claridad. El Gobierno federal podría haberse conformado con el dictamen del Tribunal Supremo y haberse abstenido de llevar a cabo esta ley, acudiendo a este último caso de que se produjese un nuevo referéndum que plantease dudas sobre la claridad de la pregunta y/o de la mayoría. No lo hizo

<sup>16</sup> El senado canadiense viene a ser trasunto de la Cámara de los lores británica y no es Cámara de representación territorial, puesto que sus componentes son nombrados por el gobernador general de Canadá a propuesta del primer ministro, si bien tales nombramientos se hacen sobre la asignación de un número determinado de senadores a cada división territorial (provincias, territorios).

así, sino que optó por la citada ley (como parte esencial del llamado el «Plan B» de los federalistas en relación con la pretendida independencia de Quebec)<sup>17</sup>, retranqueando con ello bastante, en principio al menos, la línea de desgaste de la máxima instancia jurisdiccional del país<sup>18</sup> (algo, dicho sea de paso, que se echa bastante de menos en otras latitudes), que con su decisión ha demostrado bien su capacidad, su calidad y, como consecuencia, su significación; una significación que parece adecuado preservar para cuando no haya otra alternativa que solicitar la intervención de la más alta instancia jurisdiccional del país.

La consecuencia de esta exigencia de la claridad en la mayoría del resultado de la consulta es la misma que la que antes se ha visto respecto de la claridad de la pregunta: el Gobierno de Canadá ha de abstenerse de proceder a abrir la fase siguiente del proceso de independencia, la de las negociaciones tras el referéndum, sin la constatación de que «[...] una mayoría clara de la población de la provincia se ha manifestado claramente a favor de que esta se separe de Canadá» (art. 2.4)<sup>19</sup>.

## V. LA LEY 99, ARTÍCULO 4, Y LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPERIOR DE QUEBEC

Como se ha comenzado diciendo, a esta Ley de la Claridad los independistas quebequeses, por su parte, reaccionaron aprobando a su vez pocos

<sup>17</sup> Cfr. el «Plan A» y el «Plan B» que se planteó el Gobierno federal tras el resultado del referéndum, en Fossas y Woehrling, «El referéndum sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía», *Revista Vasca de Administración Pública*, 48, 131-154.

<sup>18</sup> Pues no será nunca lo mismo enfrentarse a una demanda jurisdiccional sobre la eventual falta de claridad de unos resultados referendarios directamente que hacerlo tras el pronunciamiento del órgano más legítimo democráticamente hablando, que es el órgano representativo del conjunto de los ciudadanos. Máxime teniendo en cuenta lo que se sigue indicando a continuación sobre lo que dispone la Ley de la Claridad.

<sup>19</sup> La Ley de la Claridad, en fin, termina disponiendo respecto del contenido de estas negociaciones previas a la inexorable reforma de la Constitución requerida por la secesión de una provincia (art. 3.1) los aspectos a los que el dictamen del Tribunal Supremo aludía como manifiestamente sensibles y seguramente problemáticos (§ 96): el reparto de activos y pasivos, las eventuales modificaciones de las fronteras de la provincia que pretende separarse de la Federación en relación con los pueblos autóctonos de Canadá que se encuentren en ella y los derechos de las minorías que han de quedar protegidos. Sin haber tratado tales contenidos en la negociación, no cabría una modificación constitucional (art. 3.2).

meses después, en diciembre de 2000, la *Ley sobre el ejercicio de los derechos y prerrogativas del pueblo quebequés y del Estado de Quebec* o Ley 99, conocida también de una tercera forma, como «Ley Facal<sup>20</sup>». Una ley (con un texto algo más extenso que la Ley de la Claridad pero también breve) aprobada por unanimidad<sup>21</sup> en la Asamblea Nacional de Quebec. En lo que ahora importa, esta ley dispone, según se indicaba al inicio, la regla de la mitad más uno de los votos para concluir vencedora en el referéndum la propuesta que se haga; literalmente: «Cuando el pueblo quebequés es consultado en referéndum convocado en virtud de la Ley sobre la consulta popular, la opción ganadora es la que obtiene la mayoría de los votos declarados válidos, es decir, cincuenta por ciento de tales votos más un voto» (art. 4)<sup>22</sup>.

Apenas aprobada la misma, en mayo de 2001, un ciudadano<sup>23</sup> la impugnó ante la Corte Superior de la provincia de Quebec. Producto de tal impugnación ha sido la Sentencia de 18 de abril de 2018<sup>24</sup>, que, en lo que se refiere al

<sup>20</sup> Por el nombre del ministro quebequés de Asuntos Intergubernamentales canadienses que la presentó y defendió en la Asamblea Nacional de Quebec.

<sup>21</sup> Dato este significativo, que pone de relieve buena parte de la sideral diferencia del «caso Quebec» con el «caso Cataluña»; otra buena parte de esa sideral diferencia reside en que la significación que otorga una unanimidad sobre esta ley no se ha utilizado por los soberanistas —al menos hasta ahora— para salirse del marco constitucional canadiense.

<sup>22</sup> Art. 4: «Lorsque le peuple québécois est consulté par un référendum tenu en vertu de la Loi sur la consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit cinquante pour cent de ces votes plus un vote».

<sup>23</sup> Conforme al sistema de jurisdicción constitucional imperante en Canadá, de modo que el particular puede interesar el control constitucional de la ley. En este caso, el ciudadano demandante del control de la ley fue Keith Owen Henderson, en su día líder del Partido de la Igualdad (*Equality Party*), contrario evidentemente a la secesión de Quebec.

En cambio, la defensa de la de ley ante la Corte corre a cargo del procurador general de Quebec. Además, en este proceso fue admitida como *amicus curiae* la sociedad Seaint-Jean Baptiste de Montreal, que defiende desde hace casi dos siglos la soberanía, idioma, cultura y patrimonio de Quebec.

<sup>24</sup> Caso *Henderson c. Procureur générale du Québec* (2018 QCCS 1586). Se advierte de inmediato que la fecha de la decisión de la Corte Superior de Quebec supone que han transcurrido diecisiete años largos desde que se presentase la impugnación de la ley, lo que procedimentalmente se explica porque hubo dos reenvíos de la cuestión a la Corte de Apelación de Quebec, de modo que la versión final del procedimiento no tuvo lugar hasta diciembre de 2012 [§§ 23 a 26]. Por lo demás, no cabe perder de vista que es una ley de aplicación incierta, en tanto en cuanto solo entraría en juego si tuviere lugar un nuevo referéndum en Quebec en relación con la determinación del

art. 4.º de la ley, constituirá el objeto de interés en lo que resta de las páginas de esta modesta aportación, y a la que, salvo especificación en contrario, corresponderán las referencias a los párrafos (§) que se hagan de aquí en adelante.

Según esta sentencia, la idea general que anima la Ley 99 es, de un lado, que el legislador federal lleva a cabo una intrusión ilegal en los asuntos de Quebec, en concreto en lo relativo al derecho de autodeterminación del pueblo quebequés y de sus instituciones a implementarlo, derecho que la opinión del Tribunal Supremo reconoce; y, de otro, que la Ley de la Claridad resulta una puerta de salida para el Gobierno federal, que por ella puede eludir la obligación de negociar que le impone dicha opinión en caso de que el resultado de la consulta referendaria sea favorable a la secesión (y, sin embargo —se sobrentiende—, no lo juzgue suficientemente mayoritario la Cámara de los Comunes) (§§ 12, 13 y 14). Desde el inicio, la sentencia anuncia la plena constitucionalidad de todos los preceptos de la ley impugnada<sup>25</sup>.

En concreto, para afirmar la constitucionalidad del artículo citado que dispone como mayoría ganadora la de la mitad más uno de los votos en los referéndums que tengan lugar en Quebec, la Corte Superior hace suyos dos argumentos expuestos en sede parlamentaria cuando se aprueba la ley, que pueden designarse como de naturaleza histórica el primero y de carácter

---

objeto de la demanda, lo que no ha sucedido desde 1995, es decir, en los veintitrés años transcurridos desde entonces, ni, al menos cuando se escriben estas páginas, se prevé que vaya tener lugar en un futuro previsible.

<sup>25</sup> Haya sido su intención o no, lo cierto es que la sensación que se desprende de la lectura de la sentencia es que la Corte Superior de Quebec no enjuicia la Ley 99, sino que la apoya decididamente. Es, sin embargo, la misma Corte Superior —como recuerda la propia sentencia (§ 19)— que en 1995 había declarado en relación con la *Ley sobre el futuro de Quebec*, aprobada por su Asamblea Nacional, que la misma suponía una «seria amenaza a los derechos y libertades» para quien la recurría (que entonces era el ciudadano y abogado Guy Bertrand), y que adoptó varias medidas cautelares para limitar los efectos tanto de la ley acabada de citar como de una ley anterior, la *Ley de Soberanía de Quebec*. En efecto, la primera de las leyes aludidas, preveía la declaración de Quebec como país soberano en caso de que el resultado del referéndum que iba a tener lugar a continuación, el de 1995, así lo apoyase, y la Corte Superior dictaminó entonces: «[...] la atribución de la Asamblea Nacional del poder de proclamar que Quebec devenga país soberano sin haberse observado el procedimiento de modificación previsto en la parte V de la Ley constitucional de 1982, constituye una amenaza grave a los derechos y libertades del demandante, garantizados por la Carta canadiense de derechos y libertades», *Bertrand c. Bégin*, 1995 R.J.Q. 2500 (C.S.).



sustancial el segundo. Conforme al primero, tal regla de mayoría no hace más que mantener la continuidad de lo que siempre ha sucedido sin que haya sido contestado, de modo que «nada nuevo bajo el sol hay en el artículo» que la dispone (§§ 493 y 494): la mayoría simple ha sido la aplicada en todos los supuestos, contemplando la misma mayoría los ordenamientos de otras provincias canadienses, como la Columbia Británica, Terranova y Alberta (§§ 500 a 503). Conforme al segundo, la mitad más uno es la manifestación más cabal del principio democrático. No son, desde luego, argumentos menores.

Comenzando por el segundo, la Corte Superior se limita a citar en apoyo de tal regla de mayoría que establece la ley las intervenciones durante la tramitación en la Asamblea Nacional de Quebec del entonces ministro de Relaciones Intergubernamentales canadienses del Gobierno provincial, el Sr. Facal, que calificaba de principio «sagrado e ineludible» este modo de entender la mayoría en la defensa de la ley durante su tramitación por el órgano parlamentario de Quebec (§ 495)<sup>26</sup>, así como doctrina de constitucionalistas del país (§§ 83 y ss.). Ahora bien, a la Corte Superior de Quebec no se le pide la confirmación de que la mitad más uno, es decir, la mayoría absoluta de los votos válidos<sup>27</sup> emitidos, es una regla democrática y, por tanto, no inconstitucional, algo que va de suyo, como va de suyo que lo es también la mera mayoría simple, esto es, más «sies» que «noes», aunque aquellos no alcancen la mitad de los válidos emitidos<sup>28</sup>. Lo que se le solicita a dicha corte por el

<sup>26</sup> La Corte hace un uso asaz generoso de los trabajos parlamentarios de la ley y, en particular, de las intervenciones del citado ministro, a las que recurre en más de una veintena ocasiones a lo largo de la sentencia, y a las que viene a otorgar un carácter de interpretación auténtica de las regulaciones más sensibles, por constitucionalmente cuestionadas, del texto legal impugnado (la mayoría clara a que se acaba de aludir, o las expresiones de «pueblo quebequés», «Estado de Quebec», etc.).

<sup>27</sup> Los votos nulos no son válidos, evidentemente, a efectos del apoyo a la opción u opciones que ofrezca la consulta, pero sí cuentan a efectos de participación si este es un dato que se tome en consideración: recuérdese que la Ley de la Claridad lo introduce como uno de los criterios para concluir sobre la suficiencia del resultado de la consulta popular.

<sup>28</sup> De hecho, la sentencia parece considerar idénticas mayoría simple y mayoría absoluta, al menos según la literalidad de los preceptos que traslada a sus razonamientos en apoyo de su consideración como constitucional del art. 4 de la Ley 99: el art. 4 de la Ley de Referéndum de Columbia Británica sí es del mismo tipo que el de la de Quebec (hace referencia a «más del 50 % de los votos válidos» para afirmar la vinculación del resultado); pero no así los preceptos de las leyes respectivas de Alberta y Terranova, que se refieren únicamente a la mayoría «de los votos» o de «los electores» (§§ 501, 502). E igualmente, de hecho, la de la mayoría simple es la regla que se

recurrente, como la propia sentencia recuerda que quedó claro tras la audiencia que tuvo lugar en el proceso, es que declare si la Ley 99 es compatible con el dictamen emanado por el Tribunal Supremo<sup>29</sup>.

A nuestro juicio, la regla de la mitad más uno de los votos válidos emitidos, es decir, de la mayoría absoluta, y antes todavía la de la mayoría simple, es aplicable a cuestiones, por así denominarlas, ordinarias, o, dicho de otro modo, no singularmente trascendentes; más aún, puede entenderse incluso que esta última deba ser la regla general. Pero, como recuerda la opinión del Tribunal Supremo: «[...] la democracia [...] significa algo más que la simple regla de la mayoría. Como muestra nuestra jurisprudencia constitucional, la democracia existe en el contexto más amplio de otros valores constitucionales [...]» (§ 149). Por eso la regla de la mera mayoría, que puede servir para supuestos, por así decir, ordinarios, se vuelve muy distinta cuando se trata de decisiones que son realmente trascendentales, más que en el sentido de que impliquen consecuencias relevantes para la comunidad política afectada por el resultado de la decisión, en el de que afecte a la existencia misma de esa comunidad política tal y como ha devenido a lo largo del tiempo, al menos cuando tal tiempo ha sido dilatado. Supuesto paradigmático de ello es la transformación territorial de un Estado, por secesión de una parte del mismo (o, en su caso, por el supuesto inverso, la agregación de un territorio).

Y ello porque la consulta sobre la secesión de un territorio de la unidad geográfica de la que viene formando parte, en tanto comporta alterar de un modo trascendental una situación asentada por la historia que ha generado lazos entretejidos por, y entre, los integrantes de la comunidad política

---

adopta en las consultas realmente trascendentales en la que ha venido siendo hasta hace pocas décadas la metrópoli del país canadiense, Gran Bretaña: *v. gr.*, en los referéndums sobre la independencia de Escocia en 2014 o en el más reciente del *brexít*. Más aún, la Corte Superior quebequesa hubiera podido citar en apoyo de su afirmación el Código de Buenas Prácticas sobre referendos de la Comisión de Venecia, dependiente del Consejo de Europa, órgano especialmente dedicado a velar por los derechos humanos y por los derechos políticos de los ciudadanos europeos, documento aprobado en 2007, por tanto casi una década después del dictamen del Tribunal Supremo canadiense, al que cabe interpretar que contradice con dicho código al recomendar que no se estipulen quórum de participación ni de aprobación en los referéndums (apdo. 7, y párrs. 50 a 52 del memorándum explicativo del mismo).

<sup>29</sup> «Tras la audiencia que presidimos, entendemos que al solicitante le preocupa que la continuación de las disposiciones impugnadas algún día le permita a Quebec separarse de Canadá sin respetar los términos prescritos por el Tribunal Supremo en el Opinión Consultiva de 1998 [...]» (§ 137).

global<sup>30</sup>, hace de la mayoría clara una exigencia que, de forma natural, fluye de la lógica<sup>31</sup>.

Fluye de forma natural, decimos, a partir de un valor tan implícito como esencial en cualquier ámbito del gobierno de lo público, sin el cual la propia subsistencia de las comunidades políticas corre un grave riesgo: el valor de la estabilidad, con sus consecuencias más obvias, que son la seguridad jurídica y la seguridad económica, además, por supuesto, de la física. Se comprende perfectamente, en virtud de este valor de la estabilidad, que no pueden ser consideradas de la misma manera, en orden a las exigencias de su apoyo, las propuestas de ruptura de una situación consolidada a lo largo de generaciones (aunque haya habido episodios particulares de tensión o poco conformes con una convivencia armónica) que las propuestas que propugnan el mantenimiento de esa consolidada situación, es decir, la prolongación de la estabilidad (sin perjuicio siempre de las reformas en el sistema, necesarias para su adaptación al paso del tiempo y a las nuevas circunstancias). La mera lógica demanda que el apoyo requerido para apuestas del primer tipo sea (sensiblemente) mayor que para apuestas del segundo tipo, en correspondencia con la diferencia que hay entre la ruptura y la estabilidad, entre lo conocido cuando funciona mediana o razonablemente (sobre el presupuesto de que no hay nada perfecto), y lo desconocido y sus inherentes riesgos, no solo para los proponentes de la secesión, sino para los integrantes todos de la comunidad política, incluidos aquellos que afirman su satisfacción con el sistema conocido y, en consecuencia, su voluntad de conservar el sistema como hasta el momento. Dicho en términos procesales, la «carga de la prueba» en este proceso de alteración de lo trascendental corresponde a quien propone tamaña reforma.

En estos supuestos<sup>32</sup>, adquiere todo su sentido la exigencia de lo que el Tribunal Supremo canadiense denomina «mayoría clara». Porque no es, por

---

<sup>30</sup> Para el caso de Canadá, señala en este sentido el Tribunal Supremo: «Durante los 131 años de la Confederación, los habitantes de las provincias y los territorios han anudado estrechos lazos de interdependencia (económica, social, política y cultural) basados en valores comunes que comprenden el federalismo, la democracia, la constitucionalidad y la primacía del derecho, así como el respeto a las minorías» (§ 149 de su opinión consultiva).

<sup>31</sup> En cambio, para una consulta que tiene por objeto resolver un problema puntual o acotado que no tenga carácter especialmente trascendente, sería adecuada una fórmula típica de resultado (mayoría simple, o absoluta, o un determinado porcentaje, de los votos emitidos).

<sup>32</sup> Y decididamente en contra de lo que se acaba de recordar que recomienda la Comisión de Venecia.

supuesto, que la mitad más uno de los votos válidos emitidos no sea una mayoría democrática<sup>33</sup>, sino que no es *suficientemente* clara, que es algo distinto, pues, salvo desde una perspectiva puramente matemática, que no parece que sea a la que haya de atenderse cuando se interese la voluntad de un cuerpo político, no puede entenderse como clara de verdad una mayoría que, por muy pocos votos<sup>34</sup> (en hipótesis, por uno solo que sobrepase la mitad de los válidos emitidos, como reza el art. 4 de la Ley 99), decida una de las cuestiones más trascendentales que pueden suscribirse en una comunidad política: su propia subsistencia en la conformación territorial en la que viene siendo reconocida.

La traducción de esa mayoría «clara» que exige la opinión consultiva tantas veces aludida normalmente adoptará la exigencia de un quórum de participación; más raramente se acompañará este de una exigencia añadida también de quórum de aprobación. Evidentemente, esa traducción no procede que la haga un órgano jurisdiccional por alto que sea, porque si la hiciera suplantaría al Legislativo, de manera que la expresión genérica de «mayoría clara» que emplea el Tribunal Supremo canadiense en su dictamen resulta, más que apropiada, la única posible con el modo de razonar que adopta.

Más llamativo resulta, desde luego, que el legislador federal en su Ley de la Claridad no especifique la mayoría concreta a partir de la cual debe considerarse como «clara», pues difícilmente puede haber claridad mayor que la derivada de la concreción. Dejando a un lado ahora el motivo de que una concreción tal podría entenderse como una invasión de la competencia de las provincias en la regulación de las consultas referendarias a su ciudadanía<sup>35</sup>, lo

<sup>33</sup> Dejando ahora a un lado la inexistencia del prerrequisito de la participación porque en una consulta de esta índole se dé por presupuesto que siempre será una participación elevada, como efectivamente muestra la experiencia en los dos referéndums habidos en Quebec: el 85,6 % del censo en el de 1980 y, nada menos que el 93,5 % en el de 1995. Pero, justamente esta experiencia, que parece hacer inane la exigencia de que participe, p. ej., la mitad del censo, avala que se explicita, incorporando con ello la certeza de que en ningún caso una secesión territorial será producto de una cantidad insuficiente de electores partícipes.

<sup>34</sup> Como lo son los que apenas alcanzan una diferencia porcentual de medio punto, con una participación muy alta: en la consulta de 1995, la diferencia entre el «Sí» y el «No» fue de 54 000 votos, de los 4 800 000 emitidos; ya simplemente los nulos fueron bastantes más: 86 500.

<sup>35</sup> Aunque en rigor siempre podría argumentarse que tal concreción de la mayoría solo vincularía a los poderes federales, no a los provinciales, no dejaría de constituir una incidencia *de facto* poco compatible con los usos democráticos bien entendidos, de los que Canadá, y la propia Quebec, ha venido demostrando ser sede ejemplar.

cierto es que la inconcreción de la mayoría hace partícipe a la Ley de la Claridad de la gran ventaja que se ha dicho que a nuestro juicio comporta la opinión del Tribunal Supremo: la difuminación del problema hacia el futuro; de modo que solo a la vista de una concreta mayoría cuya claridad niegue la Cámara de los Comunes se planteará *de facto* el problema. Mientras no se presente el supuesto concreto sobre el que pronunciarse, sin embargo, nada cabe reprochar a ninguna exigencia, como en este caso la de que sea «clara» la mayoría que ha de apoyar la pretensión de independencia, pues, por definición, todas las condiciones o exigencias, en cualquier ámbito, demandan ser claros.

Lo que sí añade el legislador federal de la claridad, como también se ha visto, es atribuirse a sí mismo (en concreto, a la Cámara de los Comunes) la conclusión de cuándo la mayoría ha de considerarse clara. Ahora bien, esa conversión que hace el legislador federal de la claridad de la mayoría en lo que viene a ser un concepto jurídico indeterminado, es un arma de doble filo, que, si sirve a los federalistas frente a resultados objetivamente ajustados, puede igualmente servir a los secesionistas para discutir la negación por la Cámara de los Comunes de una mayoría como «clara» ante un resultado escueto que permita suscitar una mínima duda al respecto. Por poner un ejemplo con fundamento real sin salir del propio ámbito canadiense, cabe recordar que la incorporación de la provincia de Terranova a la Federación canadiense en 1949 tuvo lugar mediante un 52 % de los votos del referéndum entre su población. ¿Podría hoy considerarse una «mayoría clara» un resultado igual o similar a dicho porcentaje en relación con el hipotético abandono de la Federación de Canadá por Quebec como objeto de una consulta referendaria entre su población?

Según el legislador quebequés y —tras la sentencia de la que traen causa estas páginas— según la Corte Superior de Quebec, evidentemente sí. En nuestro sentir, sin embargo, ni esta, ni otra mayoría incluso algunos puntos superior<sup>36</sup>, tendría por qué ser considerada como mayoría «clara» necesaria-

---

<sup>36</sup> P. ej.: ya cerrado este escrito, ha tenido lugar el referéndum en Nueva Caledonia para decidir sobre su independencia de Francia. Aunque evidentemente se trata de un caso cuyas circunstancias no admiten comparación con las de las provincias de Canadá mencionadas (se encuentra geográficamente en las antípodas de la metrópoli y es uno de los diecisiete territorios no autónomos que restan en el mundo, lo que le hace candidato a la autodeterminación conforme a la relación de la ONU), no deja de obedecer sustancialmente a la idea de independencia territorial (tras conocer los resultados el presidente francés, E. Macron, se declaró orgulloso de que los habitantes de la isla hubieran elegido permanecer en su *status*) y, en tanto tal, resulta ejemplo idóneo para

mente<sup>37</sup>. Y ello en razón de lo que enlaza con el primero de los motivos en los que la Corte Superior de Quebec funda su razonamiento de la constitucionalidad de la mitad más uno, el argumento que hemos denominado histórico.

El requisito de la mayoría clara dispuesto por el Tribunal Supremo en su dictamen no es el resultado de un juicio en abstracto, hipotético o *a priori*; ni siquiera el resultado de experiencias concretas en el ámbito comparado, o en el ámbito propio canadiense, pero respecto de otro tipo de consultas populares, referendarias o no, sobre asuntos que pudieran haber sido más o menos relevantes pero de trascendencia menor. La condición de la mayoría clara viene determinada por el Tribunal Supremo como consecuencia de un suceso específico, que fue el ajustado resultado habido en el referéndum de Quebec de 1995. Antes no se había planteado como cuestión problemática el tipo de mayoría en los referéndums canadienses. Es, pues, una estipulación que obedece a una experiencia muy concreta, que no había tenido lugar hasta esa fecha, producto de una consulta al máximo órgano jurisdiccional de Canadá, el Tribunal Supremo, que responde a la misma, entre otros razonamientos, con el de la claridad. Una experiencia que constituye un hito en el tratamiento de una cuestión problemática existente desde hace tiempo, en rigor desde la misma formación de la Federación de Canadá<sup>38</sup>, pero cuya manifestación referendaria no tiene lugar hasta los años ochenta del siglo xx. De igual forma que, respecto del argumento sustantivo esgrimido por la Corte quebequesa en relación con la regla de la mitad más uno de los votos emitidos, constatábamos que el impugnante de la Ley 99 no le preguntaba simplemente si la misma era constitucional porque respetaba el principio democrático, sino si era conforme con la condición de la «mayoría clara» que para la secesión territorial razonó el Tribunal Supremo en su dictamen, también ahora respecto del otro fundamento que utiliza la Corte para avalar este precepto de la Ley 99, que contiene dicha regla de mayoría y que designamos como histórico, hay que señalar que no cabe enjuiciar la historia referendaria de Canadá, ni otras regulaciones provinciales del referéndum, en general o en abstracto, es decir,

---

constatar que lo que se indica en el texto principal no es mera hipótesis, sino que perfectamente puede darse en la realidad: el resultado ha sido de un 56,4 % de votos para el «No» frente a un 43,6 % para el «Sí» a la independencia (habiendo sobrepasado la participación algo más del 80 % de los 174 000 censados), es decir, una diferencia mayor que la referida en el texto principal.

<sup>37</sup> No necesariamente quiere decir que, por supuesto, un acuerdo político en la Cámara de los Comunes podría determinar como «clara» la mayoría por un único voto.

<sup>38</sup> En el citado trabajo de Cuenca Miranda (2013a), puede verse la esforzada gestación histórica del país canadiense.

prescindiendo de la enorme y significativa singularidad de lo sucedido en el referéndum de 1995. Porque es este hecho el que suscita el problema, que marca un antes y un después en cuanto al modo de afrontar los responsables políticos federales las consultas referendarias sobre pretendidas secesiones primero mediante la referida consulta al Tribunal Supremo acerca de la existencia, o no, de un derecho a la separación unilateral de una provincia de la federación; y después por la máxima instancia jurisdiccional federal en su respuesta en forma de la opinión consultiva tantas veces citada. Es el conjunto en sí de las circunstancias el que determina tales modos de proceder del Gobierno federal y del Tribunal Supremo. Cabe, naturalmente, conjeturar si la reacción del primero y la respuesta del segundo hubiesen sido las mismas de haber resultado favorable a la secesión por la misma mayoría ajustada que resultó contraria en el referéndum de la fecha aludida o, ya puestos, en el anterior de 1980. Pero nada cambia el hecho de que la reacción tras el referéndum de 1995, y la solución jurídica derivada de la misma, fue la que fue: una solución nueva, indudablemente legítima, a una cuestión problemática que no había presentado una circunstancia determinante en su decurso como la tan ajustada diferencia referida entre la alternativa planteada a la población quebequesa.

## VI. BREVE CONCLUSIÓN

De la lectura de estas páginas se deduce con meridiana claridad la escasa conformidad de su autor con la sentencia objeto de análisis en lo referido al contenido, sin duda principal, de la misma: la regla de la mitad más uno de los votos válidos emitidos en consultas populares, en particular en las referendarias, como la mayoría precisa para entender aprobada por la ciudadanía convocada la propuesta que se le formula. Se trata de, sin duda, una regla constitucionalmente conforme en abstracto (como lo es la de la mera mayoría simple), siempre, naturalmente, que el texto constitucional de que se trate no dispusiera regla general distinta (que todas las propuestas referendarias hubieran de contar con no menos del 57 % para entenderlas aprobadas, por poner un ejemplo). Ahora bien, señalado ello, ha de concluirse que dicha regla de la mitad más uno de los votos no es la traducción adecuada del principio democrático entendido en su recto sentido para aquellos objetos de consulta popular que comporten decisiones de orden trascendental en relación con la comunidad política; decisiones que supongan su cambio de configuración existencial, como la separación, agregación o el otorgamiento de posición constitucional diferente a un territorio; el cambio de forma de Estado; la incidencia en los derechos fundamentales cuasi absolutos (pena de muerte

respecto del derecho a la vida), o la integración en instituciones u organizaciones supranacionales que comporten cesión del ejercicio de competencias con funciones constitucionales. Según se ha señalado que recuerda el *Avis consultatif* del Tribunal Supremo canadiense frente a la simpleza que el populismo esgrime, siempre con notable éxito en el mundo de los eslóganes que es el actual, la democracia significa algo más que la simple regla de la mayoría.

Y si esto es así en general, lo es más aún si, en el contexto en que ha de decidirse la cuestión trascendental por mayoría, ha acontecido algún tipo de experiencia, de suceso, que demanda una mayoría de votos «clara», por utilizar el tan elemental como expresivo término que utiliza el Tribunal Supremo de Canadá en relación con la causa eficiente de todo lo acaecido en relación con el proceso soberanista de Quebec desde la consulta habida exactamente en la mitad de la década de los noventa del pasado siglo. Una experiencia directa como la referida en el caso hace no ya legítima (que lo sería en todo caso, con o sin experiencia), sino, antes aún, lógica, la exigencia de una mayoría suficientemente cualificada que permita emprender con la confianza que conlleva una voluntad compartida en cantidad importante, un proceso que puede acabar modificando la esencia de una comunidad política tal y como ha venido siendo reconocida hasta el momento.

## Bibliografía

- Bilbao Ubillas, J. M. (1999). La secesión de Quebec. *Cuadernos de Alzate*, 21, 83-118.
- Castellá Andreu, J. M. (2014). Canadá: un laboratorio del federalismo. En J. J. Solozabal Echavarría (coord.). *La reforma federal: España y sus siete espejos* (pp. 259-309). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Chacón Piqueras, C. y Ruiz Robledo, A. (1999). *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.
- Cuenca Miranda, A. (2013a). Canadá y la cuestión de Quebec (I). La separación-integración de Quebec en la Federación Canadiense. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 39, 83-104.
- (2013b). Canadá y la cuestión de Quebec (II). La separación-integración de Quebec en la Federación Canadiense: evolución y situación actual. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 40, 75-97.
- Delledonne, D y Martinico, G. (eds.) (2019). *The Canadian contribution to a comparative Law of Secession. Legacies of the Quebec Secession reference*. Switzerland: Palgrave, Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-03469-6>.
- Fossas Espadaler, E. y Woehrling, J. (1997). El referéndum sobre la soberanía de Quebec y el futuro constitucional de Canadá: federalismo, asimetría, soberanía. *Revista Vasca de Administración Pública*, 48, 131-154.
- Gall, G. L. (1995). Québec Referendum (1995). *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en: <https://bit.ly/2EhecjK>.



- Gaudreault-Desbiens, J. F. (2016). Algunos de los desafíos legales y políticos que debe afrontar el movimiento de independencia de Quebec. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 135-162. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17020>.
- López Aguilar, J. F. (1998). Quebec & ROC: una crisis constitucional (actualización del debate federal canadiense). *Autonomies: revista catalana de dret públic*, 23, 221-264.
- López Basaguren, A. (2013). Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema de Canadá. En E. Sáenz Royo y M. Contreras Casado (coords.). *La participación política directa: referéndum y consultas populares* (pp. 53-92). Zaragoza: Comuniter.
- López Basaguren, A. y Escajedo San Epifanio, L. (coords.) (2019). *Claims for secession and federalism*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Mitjans Perelló, E. y Castellá Andreu, J. M. (2001). *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Sáiz Arnaiz, A. (1997). *Estado federal y «estatuto particular»: la posición constitucional de la provincia de Quebec en la Federación canadiense*. Madrid: Marcial Pons.
- Seijas Villadangos, E. (2017). La práctica de los referéndums de independencia o secesión territorial: los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos. En E. Sáenz Royo y C. Garrido López (coords.). *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa* (pp. 277-318). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Woehrling, J. (1999). El juicio del Tribunal Supremo de Canadá sobre la eventual secesión de Quebec. *Revista Vasca de Administración Pública*, 54, 405-436.