

DE LA REFERENCE SOBRE LA SECESIÓN DE QUEBEC DE 1998 AL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN QUEBEQUESA DE 2025: LA REGLA DE LA CLARIDAD Y LOS LÍMITES DE SU TRASLACIÓN AL PROCÉS CATALÁN

From the 1998 Secession Reference to Québec's
2025 Draft Constitution: The Clarity Rule and the
limits of its transposition to the Catalan *procés*

FRUELA RÍO SANTOS

Universidad de Oviedo

riofruela@uniovi.es

Cómo citar/Citation

Río Santos, Fruela (2026).

De la Reference sobre la secesión de 1998 a la Quebec Constitution Act de 2025:
la regla de la claridad y los límites de su traslación al *procés* catalán.

Revista de Estudios Políticos, 213, 215-251.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.213.07>

Resumen

El trabajo examina la constitucionalización del derecho de autodeterminación en el proyecto de Constitución de Quebec (la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, en tramitación parlamentaria) y la contrasta con la evolución del conflicto catalán desde la STC 31/2010 hasta las decisiones del Tribunal Constitucional de 2017. Se sostiene que el federalismo canadiense produce un marco de claridad destinado a obligar a negociar cuando exista pregunta y mayoría claras, mientras que el Estado autonómico español ha utilizado la claridad jurisdiccional para clausurar toda vía unilateral de secesión. Se pone de relieve la asimetría de partida entre un sistema federal abierto a la plurinacionalidad y un modelo constitucional de indivisibilidad. Sobre esa base se estudia cómo el precedente de Quebec puede ser instrumentalizado políticamente en Cataluña y qué margen real tiene el ordenamiento español, en un escenario de mayorías complejas, para absorberlo sin reforma constitucional.

Palabras clave

Quebec; Canadá; Cataluña; conflicto institucional; derecho a decidir; referéndum consultivo; consulta no referendaria.

Abstract

This paper examines the constitutionalisation of the right of self-determination in Quebec's draft constitution (the *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, currently before the National Assembly) and sets it against the evolution of the Catalan conflict from STC 31/2010 to the Constitutional Court's rulings of 2017. It argues that Canadian federalism generates a framework of clarity designed to compel negotiation wherever both the question and the majority are clear, whereas the Spanish State of Autonomies has deployed judicial clarity to foreclose any unilateral route to secession. The article foregrounds the underlying asymmetry between a federal system open to plurinationality and a constitutional model premised on indivisibility. On that basis, it considers how the Quebec precedent might be politically instrumentalised in Catalonia, and how much genuine scope the Spanish legal order has, amid complex parliamentary majorities, to accommodate it without constitutional reform.

Keywords

Québec; Canada; Catalonia; institutional conflict; right to decide; consultative referendum; non-referendum consultation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. DOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. III. QUEBEC (1980-2025): 1. De los referendos de 1980 y 1995 a la doctrina de la Reference re Secession of Quebec (1998). 2. Motivaciones políticas y jurídicas de la Constitution Act de Quebec (2025). 3. Contenido. 4. Reacción de Ottawa y debate sobre la compatibilidad con la Constitución. IV. CATALUÑA Y EL DERECHO DE DECIDIR (2010-2026). V. SIMETRÍAS Y ASIMETRÍAS. VI. CONCLUSIONES. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La presentación por la Asamblea Nacional de Quebec de la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec¹ el 9 de octubre de 2025 introduce un elemento en un terreno que, desde el año 1998, parecía conceptualmente estabilizado: el de la secesión democrática regulada dentro de un Estado compuesto. La novedad no radica solo en que una provincia canadiense afirme su carácter nacional, fije una regla de mayoría (50 % + 1) y proclame la primacía de su propia Constitución, y lo hace, además, después de la Reference re Secession of Quebec del Tribunal Supremo de Canadá (1998) y después de la Clarity Act federal (2000), es decir, dentro de un marco ya pensado para contener, encauzar y condicionar cualquier salida del pacto federal. Mientras Canadá había convertido la claridad en un instrumento de negociación obligada (pregunta clara más mayoría clara, igual a deber de negociar), el paso marcado por Quebec representa un movimiento de interiorización y, en cierto modo, de apropiación provincial de esa claridad. Lo originalmente concebido como condición federal para abrir la negociación se convierte en un parámetro identitario y normativo que Quebec internaliza por vía legal.

Ese paso, sin embargo, no es todavía derecho vigente porque el texto sigue tramitándose como Projet de loi n.º 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, sin haber sido sancionado.² El análisis lo trata, por tanto, como iniciativa legislativa en tramitación avanzada y no como norma en vigor.

¹ Disponible en: <https://shorturl.at/59W5b>.

² Presentado como Projet de loi n.º 1 el 9 de octubre de 2025, superó la adopción del principio el 1 de abril de 2026 (68 votos a favor, 31 en contra y 1 abstención) y fue

En paralelo, el constitucionalismo español ha recorrido en el mismo cuarto de siglo el camino inverso, que va desde la apertura relativa que supuso la STC 103/2008, que consideró posible que una comunidad autónoma promoviera consultas no referendarias, siempre que no incidieran en la competencia estatal del art. 149.1.32 CE, hasta el cierre casi completo configurado por la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña y, sobre todo, por las resoluciones posteriores sobre el derecho a decidir (STC 42/2014; SSTC 31/2015, 32/2015, 138/2015, 259/2015 y 114/2017)³, que transformaron la claridad en un criterio de invalidación, no de apertura, de las vías unilaterales.

En síntesis: en Canadá la claridad obliga a negociar; mientras que en España la claridad delimita y cierra la vía unilateral de secesión.

Este trabajo parte de una premisa clara, breve y sencilla: no puede comprenderse el alcance de la Constitución de Quebec sin ponerla al lado del ciclo constitucional catalán 2006-2017. No porque Quebec y Cataluña sean simétricas (no lo son, ni por el tipo de Estado ni por el recorrido federal/autonómico), sino porque el independentismo catalán lleva más de una década utilizando Canadá como repertorio de argumentos, de diseños institucionales y de legitimación externa, desde el *Llibre blanc de la Transició Nacional de Catalunya* (2014) hasta los informes del IEA sobre referéndums y vías jurídicas de 2019-2024, que citan la Reference, la Clarity Act y el deber de negociar para justificar una consulta catalana aun sin reforma constitucional. Si Cataluña ha usado Canadá como modelo de referencia, la aparición de una

reinscrito en la 3.^a sesión de la 43.^a legislatura el 6 de mayo de 2026. A comienzos de junio de 2026 seguía en estudio detallado en la Commission des institutions, con enmiendas en curso sobre los derechos colectivos de la nación, sin haber sido sancionado ni haber entrado en vigor.

- ³ En el ciclo jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre el *procés* catalán destacan, en primer lugar, la STC 42/2014 (ECLI:ES:TC:2014:42), que anuló la declaración de soberanía del Parlament, pero admitió el «derecho a decidir» solo como aspiración política. A continuación, la STC 31/2015 (ECLI:ES:TC:2015:31) permitió consultas autonómicas no referendarias siempre que no sustituyeran al referéndum estatal del art. 149.1.32 CE. Por su parte, la STC 32/2015 (ECLI:ES:TC:2015:32) anuló la convocatoria del 9N por configurar un referéndum reservado al Estado. Más tarde, la STC 138/2015 (ECLI:ES:TC:2015:138) cerró la vía de reactivar por actos sucesivos iniciativas del *procés* y suspendidas. Después, la STC 259/2015 (ECLI:ES:TC:2015:259) dejó sin efecto la resolución parlamentaria que iniciaba el Estado catalán y reafirmó el deber de acatamiento, y la STC 114/2017 (ECLI:ES:TC:2017:114) declaró inconstitucional la ley de transitoriedad por pretender sustituir unilateralmente el orden constitucional en Cataluña.

constitución quebequesa con cláusula de primacía y reconocimiento expreso del derecho de autodeterminación se convierte automáticamente en material político y doctrinal disponible en Barcelona y en Madrid. A partir de aquí la pregunta ya no es si influirá, sino más bien cómo, por dónde y hasta dónde.

La hipótesis de fondo es doble. Por un lado, en el federalismo canadiense la secesión se ha constitucionalizado de manera funcional. De hecho, la Corte (1998) negó que existiera un derecho de secesión, pero impuso un deber de negociación cuando concurren unas condiciones deliberadamente indeterminadas; en 2000 el Parlamento federal, lejos de liberar a Quebec, fijó las reglas para decidir cuándo lo escucharía; y en 2025 Quebec no rompe Canadá: se dota de un instrumento constitucional para reforzar su posición en esa negociación futura. Por otro lado, el Estado autonómico español ha evolucionado hacia una juridificación de la unidad; cuando una comunidad autónoma quiere consultar al cuerpo electoral sobre un resultado que exige reforma constitucional, la respuesta del Tribunal Constitucional es que no puede hacerlo sin activar antes el art. 168 CE; es decir, la claridad no abre la puerta a la negociación y remite a la forma más rígida de reforma (Bossacoma, 2021: 299-303). Esta divergencia funcional entre claridad negociadora y claridad clausurante convierte a Quebec en un prisma especialmente útil para releer el conflicto catalán.

La doctrina catalana y española sobre el derecho a decidir ya había detectado esta diferencia cuando analizó la STC 42/2014. El Tribunal no proscribía la aspiración política (admite que el Parlament pueda promoverla), pero la despoja de eficacia constituyente y la somete por completo al marco de competencias y a la reserva estatal de referéndum (Bayona, 2014: 149-150). Esa misma doctrina comparó la decisión canadiense de 1998 con la española de 2014 y concluyó que España carece de un deber de negociación homologable; que su Constitución no es fruto de un pacto entre entidades preexistentes porque interviene un solo *demos*, y que, en consecuencia, el nivel estatal está autorizado a impedir que una parte convoque al cuerpo electoral sobre una cuestión que afecte al todo (Requejo, 2017: 72-79).

La doctrina no podía prever que veinte años después de la Clarity Act Quebec iba a intentar positivizar en su propio ordenamiento aquello que en España el Tribunal Constitucional ha ido anulando, la posibilidad de que un nivel subestatal articule su sujeto político, fije la regla de decisión y blinde sus competencias frente al centro.

El objetivo de esta investigación es triple. Primero, reconstruir la secuencia canadiense desde los referendos de 1980 y 1995 hasta la Constitución de Quebec para mostrar que no hay salto en el vacío, pero sí una línea de afirmación provincial-lingüística que desemboca lógicamente en la constitucionalización. Segundo, contrastar esa línea con la española, que en paralelo

ha pasado de un constitucionalismo abierto a la participación territorial y a un constitucionalismo de defensa frente a las consultas autonómicas, especialmente después de la STC 103/2008 sobre la ley vasca, la STC 31/2010 y las sucesivas impugnaciones de las leyes catalanas de consultas y de los actos del *procés* (Ridao, 2014a: 2571-2577). Y, tercero, evaluar qué potencial de traslación tiene la experiencia en el marco español de 2025-2026, marcado por mayorías parlamentarias inestables, por la existencia de una amnistía pensada para desjudicializar el *procés*, pero no para reconocer un derecho de autodeterminación y por la posibilidad (no lejana) de un gobierno central sustentado en fuerzas expresamente contrarias a cualquier reconocimiento nacional catalán.

La pregunta que lo recorre es por qué dos Estados democráticos comparables han respondido de manera tan distinta a una reivindicación secesionista de base territorial y hasta dónde esa respuesta puede viajar de un ordenamiento al otro. El método es jurídico-comparado y de vocación interpretativa, y no persigue relaciones de causa y efecto, pero sí buscar el sentido que cada sistema atribuye a la claridad y al deber de negociar. La elección de Quebec y Cataluña no presupone que sean casos equivalentes, pues el trabajo sostiene justamente lo contrario; lo que autoriza a confrontarlos es la prolongada influencia que el repertorio canadiense ha ejercido sobre el independentismo catalán. De ahí que la comparación se mantenga en un plano acotado, el de la función que cumplen la claridad jurisdiccional y la obligación de negociar, sin extenderse a la naturaleza de cada Estado.

Por último, el lugar teórico desde el que se observa es el del federalismo multinacional y las democracias plurinacionales (Gagnon, 2014, 2022; Requejo, 2017), que lee estos conflictos como disputas de legitimidad, y no solo de legalidad, entre el *demos* estatal y las comunidades nacionales que conviven en su seno.

II. DOS MODELOS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La comparación entre Canadá y España exige partir de una constatación previa que tanto la doctrina canadiense como la española han repetido: no se trata de dos variantes del mismo modelo federal porque en España está prohibida la federación de comunidades autónomas (art. 145.1 CE), sino de respuestas diferenciadas a dos genealogías políticas.

Como es conocido, Canadá nace en 1867 como federación de colonias británicas preexistentes (unión agregativa) que conservan identidad, instituciones y una parte relevante de sus competencias, mientras que España en 1978 se descentraliza desde un Estado unitario que afirma al mismo tiempo la

«indisoluble unidad de la Nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» (art. 2 CE). Esta diferencia de origen está en el centro de la advertencia que hace el Tribunal Supremo español en la STS 459/2019, de 14 de octubre, al rechazar las analogías simplistas con Quebec, al afirmar que Canadá es un «federalismo agregativo» y España un «cuasifederalismo» o un «federalismo funcional sobrevenido», y por tanto no cabe «un análisis mimético de situaciones históricas notablemente diferenciadas»⁴.

En el sistema canadiense, el federalismo se articula sobre cinco principios que la Reference re Secession of Quebec⁵ (1998) identifica: federalismo, democracia, constitucionalismo y Estado de derecho, y respeto a las minorías. A partir de esos principios, la Corte Suprema concluye que la Constitución «no es una camisa de fuerza» y que, si una provincia obtiene «un claro voto mayoritario sobre una pregunta clara», el resto de los sujetos federales tiene el deber de negociar los términos de una eventual secesión (Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, § 149-150). Esta afirmación es la clave del modelo canadiense: el ordenamiento no reconoce un derecho unilateral de secesión, pero sí incorpora una cláusula de secesión negociada (Gaudreault-Desbiens, 2016: 138-142). La Clarity Act (2000) no hace más que positivizar esa cláusula: reserva a la Cámara de los Comunes la facultad de determinar si la pregunta era clara y si la mayoría lo fue, y solo en ese caso abre la puerta a la negociación federal (Vírgala, 2015: 200-203).

Este modelo canadiense permite a un territorio como Quebec votar en 1980 y 1995 sobre su futuro apoyándose solo en la legislación provincial y, sin embargo, mantiene el control federal sobre el efecto jurídico de ese voto, por lo que el referéndum no produce secesión, sino en exclusiva el deber de negociar.

⁴ STS 459/2019, de 14 de octubre (ECLI:ES:TS:2019:2997): «Desbordaría los límites naturales de esta sentencia si profundizáramos en la diferencia entre lo que se ha llamado un federalismo agregativo —Canadá nace en 1867 como unión de entes territoriales, poblaciones y culturas preexistentes— y un federalismo funcional sobrevenido o un cuasifederalismo —locuciones expresivas de la evolución natural del Estado de las autonomías creado por la Constitución de 1978—. De lo que se trata, tan solo, es de advertir acerca de la necesidad de no proceder, en términos de argumentación jurídica, a un análisis mimético de situaciones históricas notablemente diferenciadas» (FJ 17.1.3).

⁵ Parlamento de Canadá, Clarity Act (29 junio 2000), y Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec (20 agosto 1998, caso 25506). Disponibles en: <https://shorturl.at/jqx6M>. y <https://shorturl.at/KJ9bS>.

De ahí que se haya entendido el modelo canadiense como un federalismo articulado en torno a la claridad (un federalismo que condiciona la secesión a una pregunta clara y a una mayoría clara y que, solo entonces, activa un deber de negociar) y, más tarde, en el comentario de la STC 42/2014, que reprochó al Tribunal haber invocado la opinión consultiva canadiense, para, en realidad, cerrar la vía catalana (Fossas, 2014: 287-288; Ferreres Comella, 2014: 571-590)⁶.

España, en cambio, construye su Estado compuesto sobre un principio diametralmente distinto, la unidad del sujeto soberano. Desde la temprana STC 4/1981, el Tribunal Constitucional afirma que «la Constitución parte de la unidad de la nación española [...] cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional», lo que excluye la existencia de pueblos soberanos territoriales distintos (FJ 3). La misma línea se refuerza en el contexto catalán, en las SSTC 259/2015 y 90/2017, donde se recuerda que el art. 2 CE proyecta tres supraprincipios (unidad, autonomía y solidaridad), pero el primero condiciona a los otros (Ruiz-Rico Ruiz, 2016: 324-327). Este diseño explica dos rasgos que interesan aquí: primero, que la Constitución española no prevé constituciones territoriales con primacía (la autonomía se articula por Estatuto, no por constitución propia); y segundo, que el constituyente introdujo una cláusula de control político sobre los referendos territoriales (art. 149.1.32 CE) que no tiene un equivalente en el sistema canadiense y que funciona como válvula de cierre frente a consultas (Martín, 2014: 79).

⁶ Explica que la STC 42/2014 hace un uso discutible de sus dos pilares comparados, la STC 103/2008 sobre la consulta vasca y la *Reference re Secession of Quebec* de 1998, porque los emplea conjuntamente para extraer una conclusión más amplia de la que permiten esas fuentes: el Tribunal Constitucional declara que el Parlamento no puede convocar unilateralmente un referéndum de autodeterminación ni erigirse en sujeto soberano, lo cual es correcto en derecho español, pero no es lo que dijo la Corte Suprema de Canadá, que se limitó a afirmar un deber de negociar si había una pregunta clara y una mayoría clara; por eso, concluye Fossas, la sentencia «utiliza incorrectamente» tanto el precedente interno como el canadiense para fundamentar la inconstitucionalidad de la declaración catalana. La STC 42/2014 (ECLI:ES:TC: 2014:42) afirma: «De esto se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España. Esta conclusión es del mismo tenor que la que formuló el Tribunal Supremo del Canadá en el pronunciamiento de 20 de agosto de 1998, en el que rechazó la adecuación de un proyecto unilateral de secesión por parte de una de sus provincias tanto a su Constitución como a los postulados del Derecho internacional» (FJ 3).

La diferencia se acentúa si se mira al lugar institucional desde el que cada Estado resuelve los conflictos territoriales. En Canadá, el foro natural es la Corte Suprema y el resultado es una *advisory opinion* que deja margen a la política; la Corte no ordena separar, ordena negociar y, al hacerlo, mantiene viva la lógica del pacto federal (Gaudreault-Desbiens, 2016: 141). Mientras, en España el foro natural es el Tribunal Constitucional y el resultado, desde 2008, es predominantemente anulativo. El recorrido mantiene una tesis firme que no se desvía: la STC 103/2008 cierra la vía vasca de consulta; la STC 31/2010 redefine el alcance del reconocimiento nacional catalán; la STC 42/2014 niega que el Parlament pueda erigir un sujeto soberano, y las SSTC 31/2015, 32/2015, 138/2015, 259/2015 y 114/2017 anulan, una tras otra, las leyes y resoluciones que pretendían situar el derecho a decidir al margen de la Constitución. De esta confrontación entre ordenamientos tan distintos no cabe extraer una regla; más bien y a lo sumo una hipótesis de entendimiento. Partiendo de una indeterminación constitucional semejante, el juez canadiense optó por abrir un espacio de transacción, mientras que el español reconduce la cuestión a la reserva estatal del referéndum del art. 149.1.32 CE. Esa diferencia no obedece tanto a una distinta voluntad de apertura de cada tribunal como a la estructura misma de cada Estado y al modo en que uno y otro fijan en su Constitución la unidad y la competencia sobre las consultas, según se argumenta en la sección V.

A partir de aquí se ve con nitidez por qué una Constitución de Quebec con cláusula de primacía puede existir en Canadá y no en España. En Canadá, la supremacía última sigue siendo federal porque la secesión exige siempre una reforma constitucional conforme a las fórmulas de los arts. 38 a 49 de la Constitution Act⁷ de 1982, pero el sistema admite que una provincia afirme

⁷ Disponible en: <https://shorturl.at/AsUsN>. El régimen canadiense de reforma constitucional fija varios niveles de rigidez, pero deja una ventana específica para que las provincias se doten de su propia arquitectura institucional. Las reformas que afecten al conjunto del Estado (forma de enmienda, distribución general de poderes, instituciones centrales) exigen un acuerdo federal y de al menos dos tercios de las provincias que representen al 50 % de la población (art. 38), con las garantías de plazo (art. 39) y de compensación si se transfieren competencias educativas o culturales (art. 40). Las cuestiones de máxima jerarquía (la Corona, la composición del Tribunal Supremo, las lenguas oficiales, el número mínimo de escaños) solo pueden tocarse por unanimidad de todas las provincias y del Parlamento federal (art. 41), y otras materias federales relevantes siguen la regla general (art. 42). Pero, junto a esa parte dura, el texto de 1982 reconoce dos válvulas de flexibilidad: una vía regional para cambios que solo afecten a una o varias provincias, con su consentimiento (art. 43) y, sobre todo, una competencia exclusiva de cada provincia para enmendar la constitución de la

su nación, sus idiomas y hasta su laicidad en un texto con pretensión de ley de leyes (Morin y Woehrling, 1994: 151-159). En España, cualquier intento autonómico de hacer lo mismo (la vía catalana de 2017: ley suprema, referéndum vinculante, autoridad electoral propia) ha sido declarado inconstitucional sobre la base de la unidad del sujeto constituyente y de la supremacía de la Constitución de 1978 (Aláez Corral, 2015: 161-173). Para introducir una cláusula de secesión o de primacía territorial en España haría falta activar el art. 168 CE porque afecta directa o indirectamente al título preliminar y al art. 2 CE, como ha explicado con detalle Aláez Corral (2015).

III. QUEBEC (1980-2025)

La experiencia de Quebec desde el primer referéndum de 1980 hasta la presentación del proyecto de constitución de Quebec en 2025 muestra una línea centrada en voluntad de decidir, respuesta federal basada en la claridad y, finalmente, apropiación provincial de esa claridad. Primero llega la consulta de 1980, que no alcanza la mayoría suficiente; luego la de 1995, mucho más ajustada, que hace inevitable que el Estado federal fije y acomode reglas sobre qué se puede preguntar y con qué resultado debe abrirse una negociación⁸. De ahí surge la *advisory opinion* del Tribunal Supremo: *Reference re Secession of*

provincia (art. 45). Es esta última norma la que ha permitido a Quebec, desde los años ochenta, ir consolidando por ley provincial su estatuto lingüístico, sus referencias nacionales y sus opciones de laicidad sin necesidad de activar la fórmula federal, y es también la que sirve de base técnica para la Quebec Constitution Act de 2025. Quebec no está reformando la Constitución de Canadá (lo que exigiría pasar por los arts. 38 a 43), sino ejerciendo su potestad propia del art. 45 para aprobar una constitución provincial que ordena sus instituciones, declara su carácter nacional y fija reglas internas (50 % + 1 y primacía) que solo producirán efectos dentro del ordenamiento quebequés mientras no contradigan una reforma federal aprobada por los procedimientos superiores.

⁸ Los resultados oficiales de los dos referendos están publicados por el *Directeur général des élections du Québec (Élections Québec)* (disponible en: <https://shorturl.at/tssSr>). Para el referéndum del 20 de mayo de 1980, la página oficial indica que el *oui* obtuvo 1 485 851 votos (40,44 %), el *non* 2 187 991 votos (59,56 %) y la participación fue del 85,61 % (disponible en: <https://shorturl.at/Sik9V>). Para el referéndum del 30 de octubre de 1995, la misma autoridad electoral publica que el *oui* alcanzó 2 308 360 votos (49,42 %), el *non* 2 362 648 votos (50,58 %), con una diferencia de 54 288 votos y una participación de algo más del 93 %. Esta fuente incluye también los resultados por circunscripción y los informes posteriores sobre el desarrollo de la consulta.

Quebec (1998); y, la *Clarity Act* (2000), que no reconocen un derecho automático de secesión, pero sí la idea de que si una provincia formula una pregunta inequívoca y obtiene un apoyo suficiente, el resto de Canadá debe sentarse a hablar (negociar).

A partir de ese momento, Quebec empieza a usar las herramientas que la propia Constitución canadiense le ofrece para reforzar su posición, entre las que destacan: las normas sobre lengua, sobre laicidad, sobre reconocimiento nacional y, finalmente, en 2025, la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, que reúne todos esos elementos y declara su valor preferente en el ordenamiento quebequés. Lo decisivo es que lo hace dentro del marco canadiense, usando la competencia provincial para enmendar la constitución de la provincia y sin alterar las reglas federales de reforma.

Desde el derecho constitucional español, el movimiento resulta especialmente significativo porque reproduce, con instrumentos válidos en Canadá, lo que en el caso catalán (*procés*) fue anulado: proclamación de un sujeto político propio, afirmación de una norma de rango superior y la creación de un órgano específico de control.

1. DE LOS REFERENDOS DE 1980 Y 1995 A LA DOCTRINA DE LA REFERENCE RE SECESSION OF QUEBEC (1998)

El punto de partida del modelo canadiense no es la *advisory opinion* del Tribunal Supremo de 1998, sino la práctica política quebequesa de convocar referendos provinciales sobre la relación con Canadá. Así, el 20 de mayo de 1980 la pregunta sometida al electorado fue:

Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples; cette entente permettrait au Québec d'acquiescer le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté, et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique comportant l'utilisation de la même monnaie; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada?⁹.

⁹ «El Gobierno de Quebec ha dado a conocer su propuesta de llegar, con el resto de Canadá, a un nuevo acuerdo basado en el principio de la igualdad de los pueblos; dicho acuerdo permitiría a Quebec adquirir el poder exclusivo de dictar sus leyes, percibir sus impuestos y establecer sus relaciones exteriores, lo que constituye la

La pregunta elegida era larga, explicaba la soberanía, anunciaba una asociación económica y, sobre todo, no proclamaba la independencia; pedía un mandato de negociación y prometía un segundo referéndum. Como se ha expuesto (*vid.* nota 8), el resultado alcanzado fue claro, el *non* obtuvo la mayor proporción con un 59,56 % (2 187 991 votos) y el *oui* un 40,44 % (1.485.851 votos), con 85,61 % de participación.

Ante dicho escenario, y quince años más tarde, el 30 de octubre de 1995, el Gobierno de Quebec presentó una pregunta mucho más directa: «Acceptez-vous que le Quebec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Quebec et de l'entente signée le 12 juin 1995?»¹⁰.

Aquí ya no se pedía solo un mandato de negociación porque se vinculaba la soberanía a una oferta de asociación previa y se dejaba claro que la proclamación podía llegar tras el intento de acuerdo. El resultado fue extraordinariamente ajustado: el *non* obtuvo el 50,58 % (2 362 648 votos) y el *oui* el 49,42 % (2 308 360 votos), diferencia de 54 288 votos, con más del 93 % de participación.

Lo cierto es que el 50,58 % de 1995 planteó un problema constitucional evidente: ¿puede un Estado federal ignorar un voto tan alto a favor de la soberanía? ¿Basta con ganar *por un voto* para que siga todo igual? La respuesta política de Ottawa fue pedir al Tribunal Supremo que dijera qué consecuencias constitucionales tenía un referéndum de ese tipo. De ahí nace la Reference re Secession of Quebec, de 20 de agosto de 1998, que fija tres ideas que la doctrina comparada sobre la secesión ha tomado después como punto de referencia recurrente (Tierney, 2018; Gagnon, 2022) y que nos sirven para contrastar con España lo siguiente:

- La Constitución canadiense no reconoce un derecho unilateral de secesión;
- pero si Quebec aprueba en referéndum una pregunta clara con una mayoría clara, los demás actores constitucionales canadienses quedan

soberanía, y, al mismo tiempo, mantener con Canadá una asociación económica que comporte la utilización de la misma moneda; ningún cambio de estatuto político resultante de estas negociaciones se llevará a cabo sin el acuerdo de la población mediante otro referéndum; en consecuencia, ¿concede usted al Gobierno de Quebec el mandato de negociar el acuerdo propuesto entre Quebec y Canadá?».

¹⁰ «¿Acepta usted que Quebec se convierta en soberano, después de haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva asociación económica y política, en el marco del proyecto de ley sobre el futuro de Quebec y del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995?».

- obligados a negociar de buena fe los términos de la secesión (§ 149-153);
- la claridad no se reduce a 50 % + 1 porque puede depender de la participación, de la formulación de la pregunta y del contexto político (§ 92-103).

La clave está en que el voto no separa, pero fuerza la negociación entre Canadá y Quebec. Ahora bien, ese deber no abre una vía a la secesión. El dictamen se encarga de cerrar esa lectura al afirmar que el resultado del referéndum no predetermina ni el contenido ni el desenlace de la negociación, que puede legítimamente fracasar. Cualquier secesión exigiría, además, una reforma constitucional tramitada por las fórmulas de enmienda de los arts. 38 a 49 de la Constitution Act de 1982, y la obligación de negociar se inscribe en una secuencia de consenso entre las instituciones federales y provinciales, no en un derecho de la provincia a imponer su voluntad. La claridad pone en marcha una negociación de buena fe, pero no asegura un final secesionista (Gagnon, 2022; Russell, 2004).

El Parlamento federal transformó esa doctrina en ley dos años después con la Clarity Act¹¹, de 29 de junio de 2000, que se reserva a sí mismo (a la Cámara de los Comunes) decidir si la pregunta ha sido clara y si la mayoría lo ha sido. Es decir, Canadá aceptó que una provincia pudiera preguntar y que si ganaba claramente el *oui*, habría negociación; pero se quedó el control sobre qué cuenta como claridad. Esto es exactamente el punto que más tarde Quebec tratará de recuperar al proclamar una constitución y establecer su propia regla de decisión.

¹¹ Se puede consultar en: <https://shorturl.at/Q1FXL>. La Clarity Act (*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*, S.C. 2000, c. 26) incorpora al plano legislativo la doctrina del Tribunal Supremo de 20 de agosto de 1998 y establece que cuando una asamblea legislativa provincial apruebe una pregunta de secesión la Cámara de los Comunes debe pronunciarse primero sobre si esa pregunta es clara (s. 1) y, celebrado el referéndum, debe volver a pronunciarse sobre si la mayoría obtenida es igualmente clara, tomando en cuenta la amplitud del apoyo, el nivel de participación, los resultados de consultas precedentes y «cualquier otra circunstancia pertinente» (s. 2(2)). Solo si hay doble claridad, el Gobierno federal podrá negociar una modificación constitucional o la secesión de la provincia (s. 3). La ley es aplicable a cualquier provincia, pero está pensada para Quebec, y de forma deliberada no fija un porcentaje ni una redacción concreta de la pregunta, sino que mantiene en el nivel federal la definición final de lo que cuenta como claridad y, por tanto, de cuándo un referéndum provincial puede producir efectos jurídicos en todo Canadá.

2. MOTIVACIONES POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA CONSTITUTION ACT DE QUEBEC (2025)

El 9 de octubre de 2025 el Gobierno presentó ante la Asamblea Nacional de Quebec el *Projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, y al otorgarle el número 1 lo situó expresamente como la pieza central del curso parlamentario 2025-2026. El ministro de Justicia lo justificó señalando que era necesario «afirmar la autonomía constitucional de Quebec» y «proteger la nación quebequesa, su lengua y sus instituciones», es decir, convertir en un texto único aquello que desde 2018 se había ido aprobando de forma fragmentaria (laicidad, refuerzo del francés, reconocimiento de la nación¹²) y blindarlo frente a cambios políticos o a impugnaciones ante tribunales federales.

Por otro lado, la fecha no es neutra y llega un año después del *Informe Proulx-Rousseau*¹³ (noviembre de 2024), encargado por el Gobierno, que

¹² Desde 2019 el Gobierno de Quebec ha aprobado una primera norma identitaria de gran alcance, la Ley sobre la Laicidad del Estado (*Loi sur la laïcité de l'État*, 2019, c. 12), aprobada por la Asamblea Nacional de Quebec el 16 de junio de 2019, que proclama que el Estado de Quebec es laico y fija los principios de separación, neutralidad e igualdad aplicables a los poderes públicos, así como las obligaciones de determinados cargos (disponible en: <https://shorturl.at/RG309>). La segunda norma clave es la Ley sobre el Francés, Lengua Oficial y Común de Quebec (*An Act respecting French, the official and common language of Quebec*, 2022, c. 14), aprobada por la Asamblea Nacional de Quebec el 1 de junio de 2022, que reforma la Carta de la lengua francesa y, en sus disposiciones finales, introduce en la *Constitution Act* de 1867 las nuevas cláusulas 90Q.1 («los quebequeses forman una nación») y 90Q.2 («el francés es la única lengua oficial de Quebec y la lengua común de la nación quebequesa»), utilizando la competencia de enmienda provincial del art. 45 de la *Constitution Act*, 1982 (disponible en: <https://shorturl.at/Mlh2w>). En 2025 se completa el bloque con la Ley sobre la Integración a la Nación Quebequesa (*Loi sur l'intégration à la nation québécoise*), aprobada por la Asamblea Nacional el 28 de mayo de 2025, a partir del *Projet de loi n.º 84*, que adapta las políticas de acogida e integración al modelo lingüístico y nacional previamente definido y es sancionada como 2025, c. 13 (disponible en: <https://shorturl.at/lxHCa>).

¹³ Disponible en: <https://shorturl.at/V0VbG>. El *Informe Proulx-Rousseau* (Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne) es el dictamen del comité creado en junio de 2024 para responder a una preocupación muy concreta del Ejecutivo quebequés: cómo blindar en derecho interno las opciones identitarias de Quebec (lengua, laicidad, nación) frente a un contexto federal y judicial percibido como intrusivo. El informe parte de un diagnóstico: el art. 45 de la *Constitution Act* de 1982 está infrautilizado y permite a Quebec ir más lejos en la organización de sus instituciones y en la afirmación de su carácter nacional

recomendó justamente una ley sobre autonomía constitucional y la adopción de una constitución que recogiera los derechos colectivos de Quebec como nación.

Desde la Clarity Act, la determinación de si una consulta de secesión es válida a efectos canadienses depende del Parlamento federal: primero declara si la pregunta es clara, después decide si la mayoría lo ha sido. Con la Constitution Act de 2025, Quebec intenta reequilibrar ese reparto usando la vía que le da el art. 45 de la Constitution Act de 1982, que autoriza a cada provincia a enmendar la constitución de la provincia —una potestad que no habilita a la provincia para modificar unilateralmente el orden constitucional federal ni para sustraer sus normas al control de los tribunales federales y a la supremacía del art. 52 de la Constitution Act de 1982, límites sobre los que se volverá al examinar la reacción de Ottawa (Macfarlane, 2023: 677; Richez, 2016: 164-165)—¹⁴. Sobre esa base, el proyecto hace tres cosas: proclama una Constitución de Quebec con valor preferente en su territorio; aprueba una ley sobre la autonomía constitucional destinada, entre otras cosas, a limitar que se financien recursos contra leyes identitarias quebequesas, y crea un Conseil constitutionnel que será quien controle ese nuevo bloque.

El trasfondo que se obtiene resulta claro: si Ottawa se reservó en 2000 el control último sobre la claridad, Quebec se reserva en 2025 el control sobre su núcleo normativo e identitario, de modo que toda futura negociación (incluida la que pudiera seguir a un referéndum) tenga que partir de ese bloque constitucional quebequés previamente definido.

3. CONTENIDO

La Constitution Act de 2025 está diseñada para hacer algo que el derecho quebequés no había hecho nunca: trasladar al nivel constitucional provincial, con un mismo lenguaje y una misma jerarquía, las tres grandes decisiones identitarias que el legislador había ido adoptando desde 2019 (laicidad del

sin activar las fórmulas de reforma agravada (arts. 38 y ss.). Sobre esa base recomienda cuatro líneas de acción: (1) Adoptar una Constitución de Quebec que integre las normas ya aprobadas sobre lengua y laicidad; (2) aprobar una ley sobre la autonomía constitucional de Quebec que organice la defensa de ese bloque; (3) recurrir de forma estratégica a las cláusulas de no aplicación para proteger leyes identitarias, y (4) usar, cuando sea útil, la vía de la reforma regional del art. 43 de la Constitution Act de 1982 para pactar con Ottawa ajustes puntuales. Es, en resumen, la hoja de ruta político-jurídica que desemboca en el *Projet de loi n.º 1* de 9 de octubre de 2025.

¹⁴ Señala: «Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 41, la legislatura de cada provincia puede dictar por sí sola las leyes que modifiquen la constitución de esa provincia».

Estado, francés como lengua única y común, e integración a la nación quebequesa) y situar a la Asamblea Nacional como el órgano político supremo de ese ordenamiento.

El texto arranca afirmando que la Constitución de Quebec es «la ley de las leyes» y que tiene precedencia sobre toda norma incompatible. No se trata de una declaración retórica, sino que es la forma de decir que, a partir de su entrada en vigor, las leyes ordinarias, los reglamentos y aun las políticas públicas del Gobierno deberán acomodarse a lo previamente definido como su identidad constitucional. A diferencia de las leyes de 2019 y 2022, que eran normas sectoriales, aquí se formula un conjunto coherente en el que el pueblo quebequés forma una nación, está enraizado en un territorio que se declara indivisible, se expresa y se integra en francés, se gobierna mediante instituciones laicas y mantiene la tradición civilista como rasgo definitorio de su Estado.

Esta constitucionalización presenta dos rasgos destacables. Primero, incorpora al plano constitucional una regla de decisión que hasta ahora había estado fuera del texto: cuando el pueblo de Quebec sea consultado por referéndum sobre una cuestión de su competencia, bastará una mayoría de los votos válidos emitidos, es decir, el conocido 50 % + 1. Con ello, Quebec hace explícita la parte que el legislador federal nunca quiso fijar en la Clarity Act, convierte en estándar provincial una regla de mayoría simple que desde 1998 había sido el gran punto de fricción entre el nacionalismo quebequés y Ottawa¹⁵. Segundo, eleva a principio constitucional la fórmula «el francés es la única lengua oficial de Quebec y la lengua común de la nación quebequesa», que en 2022 se había introducido en la Constitution Act de 1867 por la vía unilateral del art. 45; ahora ya no es solo una cláusula insertada en el texto federal, sino un criterio interno al que han de someterse los poderes públicos quebequeses. Del mismo modo, la afirmación «el Estado es laico» deja de ser la premisa de una ley sectorial para convertirse en un elemento estructural del Estado nacional de Quebec.

En segundo lugar, la Constitution Act de 2025 explica cómo se va a proteger ese bloque. No basta con proclamar una constitución si después cualquier organismo público puede financiar un recurso ante la Corte Suprema de Canadá contra las normas que la integran. Por eso, la ley faculta a la Asamblea Nacional para declarar que ciertas normas forman parte de las «características fundamentales» o de la «autonomía constitucional» de Quebec y, una vez

¹⁵ Art. 15 del título segundo, capítulo segundo: «Cuando el pueblo de Quebec sea consultado mediante referéndum celebrado conforme a la ley, la opción ganadora será la que obtenga la mayoría de los votos válidos emitidos, es decir, el 50 % de esos votos válidos más uno».

hecha esa declaración, prohíbe a las entidades que dependen del erario quebequés sostener litigios contra ellas. Lo que Quebec ha calificado de constitucional no va a ser erosionado desde dentro con dinero público. Al mismo tiempo, la ley obliga al Gobierno a adoptar una estrategia de preservación de la autonomía constitucional y a aplicarla en toda negociación con Ottawa, de forma que las relaciones federales queden alineadas con ese núcleo interno.

Se trata de una ley de coordinación y de disciplina institucional destinada a evitar que el reconocimiento constitucional de la nación, de la lengua o de la laicidad acabe vaciándose en los tribunales federales.

En tercer lugar, introduce un elemento institucional nuevo en el sistema quebequés. El Conseil Constitutionnel no es un mero tribunal constitucional en sentido europeo, pero sí un órgano de garantía quebequés que podrá pronunciarse, a petición del Gobierno o de la propia Asamblea, sobre la interpretación de la nueva Constitución y sobre el impacto que puedan tener iniciativas federales o acuerdos intergubernamentales en ese ordenamiento. La idea de fondo es que, cuando se plantee una cuestión de lengua, de laicidad, de integración, de territorio o de ejercicio de competencias, exista primero una revisión constitucional desde Quebec, formulada con arreglo a los principios que la propia Constitución provincial ha consagrado.

Con ello se completa el movimiento iniciado en 2022 con la enmienda unilateral. Si entonces Quebec usó el art. 45 de la Constitution Act de 1982 para introducir en el texto federal que «los quebequeses forman una nación» y que «el francés es la única lengua oficial», en 2025 crea el andamiaje interno para hacer valer esa afirmación y para que toda futura negociación con Ottawa (incluida la que pudiera derivarse de un referéndum) parta de ese bloque ya definido.

El resultado es un ordenamiento provincial más denso y más difícilmente revisable desde fuera, construido deliberadamente con los mismos materiales que el independentismo catalán intentó emplear en 2017 y que en España fueron declarados inconstitucionales.

4. REACCIÓN DE OTTAWA Y DEBATE SOBRE LA COMPATIBILIDAD CON LA CONSTITUCIÓN CANADIENSE

El Gobierno federal reaccionó recordando el punto de partida: desde 2021 Canadá ha admitido que Quebec puede, en virtud del art. 45 de la Constitution Act de 1982, modificar su propia constitución provincial e incluso introducir en el texto constitucional de 1867 referencias a la nación quebequesa y al francés como única lengua oficial. Sobre esa base, Ottawa no negó la posibilidad de que Quebec apruebe una Constitución provincial en 2025, pero a continuación fijó límites: que el poder provincial esté sometido

al art. 41 (materias que requieren de unanimidad)¹⁶, a la supremacía¹⁷ del art. 52 de la Constitution Act de 1982 y al control de los tribunales federales, de modo que Quebec no puede por vía unilateral crear un régimen de primacía provincial frente al derecho canadiense ni impedir que las leyes que declare constitucionales sean impugnadas en la jurisdicción federal. La Constitution Act de 2025 es un ejercicio legítimo de afirmación nacional dentro del art. 45, pero no puede tener efectos que por su propia naturaleza pertenecen a una reforma constitucional pactada. La doctrina que ha estudiado la enmienda provincial unilateral confirma esta delimitación al invocar que el art. 45 no sirve para alterar, añadir o suprimir disposiciones de la Constitución de Canadá y reconocer en ella la nación o la lengua obligaría a recurrir a los arts. 38, 41 o 43 (Macfarlane, 2023: 683-697).¹⁸

El debate se centró en ese momento en tres puntos del texto. Primero, en la cláusula de primacía que declara la Constitución de Quebec «ley de las leyes»: Ottawa la interpreta como una fórmula que solo puede regir dentro del sistema normativo quebequés y que no puede oponerse a la supremacía del art. 52. Segundo, en la parte en que la Constitution Act de 2025 proyecta hacia la Constitution Act de 1867 nuevas características fundamentales de Quebec (Estado laico, integración a la nación quebequesa, tradición civilista) sin acudir a las fórmulas previstas en los arts. 38 a 43 porque para el Gobierno federal, esta operación excede las facultades que el art. 45 permite ejercer de

¹⁶ Art. 41: «Enmienda por consentimiento unánime. 41. Una enmienda a la Constitución de Canadá relativa a las siguientes materias solo podrá hacerse mediante proclamación expedida por el Gobernador General bajo el Gran Sello de Canadá cuando esté autorizada por resoluciones del Senado y de la Cámara de los Comunes y de la asamblea legislativa de cada provincia: a) el cargo de la Reina, del Gobernador General y del Teniente Gobernador de una provincia; b) el derecho de una provincia a un número de miembros en la Cámara de los Comunes no inferior al número de senadores por los que la provincia tenga derecho a estar representada en el momento de la entrada en vigor de esta Parte; c) sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 43, el uso del idioma inglés o del idioma francés; d) la composición del Tribunal Supremo de Canadá; y e) una enmienda de esta Parte».

¹⁷ Art. 52: «Primacía de la Constitución de Canadá. 52. La Constitución de Canadá es la ley suprema de Canadá y toda ley que sea incompatible con las disposiciones de la Constitución carece, en la medida de dicha incompatibilidad, de fuerza o efecto».

¹⁸ En sentido convergente, desde una perspectiva histórica, Morin (2022: 767-801) sostiene que las constituciones provinciales se han aplicado siempre mediante leyes de modificación, sin alterar directamente el texto constitucional, y que la Loi constitutionnelle de 1982 encuadró cuidadosamente los poderes provinciales de reforma. Concluye que la modificación unilateral quebequesa de la parte V carece de precedentes.

forma unilateral. Tercero, el art. 5 de la Constitution Act de 2025 prohíbe a los organismos financiados con fondos de Quebec sostener litigios contra las leyes que la Asamblea haya declarado protegidas. Ottawa considera que esa prohibición afecta al normal funcionamiento del control judicial canadiense y no puede desplazar la competencia federal para conocer de esas impugnaciones.

A ello se añadió la objeción de varias naciones indígenas de Quebec¹⁹, que advirtieron de que la Constitution Act de 2025 no puede aplicarse para declarar indivisible un territorio sobre el que existen derechos reconocidos por el art. 35 de la Constitution Act de 1982, y tampoco puede dificultarse con una prohibición de financiación el acceso a los tribunales federales para defender esos derechos.

Este argumento vino a reforzar la idea federal de que la Constitution Act de 2025 es válida como ejercicio de organización interna y de afirmación simbólica, pero que será revisable en todo aquello que pretenda blindar normas frente al escrutinio de la Constitución de Canadá o introducir en el plano federal cambios que requieren acuerdo de las demás provincias.

A esta reacción institucional se ha sumado un comentario doctrinal y de la sociedad civil que el análisis no puede ignorar y que ha sido mayoritariamente crítico. Lyonnaix (2025) interpreta el proyecto como una reordenación del constitucionalismo quebequés que fortalece la soberanía parlamentaria en detrimento del control judicial y coloca la identidad colectiva por delante de los derechos individuales. Por su parte, Amnistía Internacional ha ido más lejos y ha pedido la retirada íntegra del texto al considerarlo regresivo para las minorías lingüísticas y culturales y para los pueblos indígenas, y sostiene que, de aprobarse, dejaría a Quebec, y a Canadá con él, en una posición de

¹⁹ El art. 35 de la Constitution Act de 1982 reconoce y afirma los derechos existentes de los pueblos aborígenes de Canadá, entendiendo por tales a los pueblos indígenas, a los inuit y a los métis. Así, no crea derechos nuevos porque constitucionaliza los que ya existían en el momento de la entrada en vigor de la Constitution Act de 1982, incluidos los que derivan de tratados históricos y de los acuerdos que se concluyan después. Declara igualmente que los derechos reconocidos por tratados gozan de la misma protección constitucional que los derechos ancestrales, que los acuerdos modernos de reclamaciones territoriales forman parte de ese mismo bloque y que nada de lo anterior puede interpretarse en detrimento de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres indígenas. El precepto prevé, además, que la cuestión de los derechos aborígenes pueda ser objeto de conferencias constitucionales específicas con participación directa de los representantes indígenas, lo que sitúa estos derechos en un plano de diálogo constitucional permanente y no de simple tolerancia legislativa.

incumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

En la misma dirección, la Canadian Civil Liberties Association tacha la iniciativa de ilegítima por haberse elaborado sin consulta previa, y el Protecteur du citoyen objeta, entre otras cosas, la restricción del acceso a la justicia para los organismos financiados con fondos públicos y la ausencia de un reconocimiento de las naciones indígenas como titulares del derecho a la autodeterminación. A comienzos de diciembre de 2025, el capítulo quebequés de la Comisión Internacional de Juristas elevó incluso una queja ante las Naciones Unidas.²⁰ Sería un error despachar estas objeciones como ruido de fondo y sin trascendencia. Muestran que la operación quebequesa abre problemas dentro del federalismo canadiense, como la mayoría simple para la secesión, la merma del control jurisdiccional, la cláusula de primacía normativa o el desplazamiento de las instituciones federales. Todas ellas son cuestiones que obligan a mirar el modelo con cautela antes de pensar en trasladarlo a Cataluña.

Tabla 1. *Cronología del Projet de loi n.º 1 (2024-2026) y relevancia jurídico-constitucional*

Fecha	Relevancia jurídico-constitucional
Noviembre de 2024	<i>Informe Proulx–Rousseau</i> : recomienda una ley sobre la autonomía constitucional y una constitución de Quebec que recoja los derechos colectivos de la nación.
9 de octubre de 2025	Presentación del Projet de loi n.º 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, por el ministro Simon Jolin-Barrette.
2 de diciembre de 2025	El capítulo quebequés de la Comisión Internacional de Juristas presenta una queja formal ante las Naciones Unidas.
Diciembre de 2025-marzo de 2026	Consulta general y audiencias en la Commission des institutions; objeciones de Amnistía Internacional, la CCLA, el Protecteur du citoyen y la CDPDJ.

²⁰ Lyonnais (2025); Amnesty International (2025); Canadian Civil Liberties Association (2025); Protecteur du citoyen, mémoire de 8 de diciembre de 2025; y la queja del capítulo quebequés de la Comisión Internacional de Juristas ante las Naciones Unidas, de 2 de diciembre de 2025.

Fecha	Relevancia jurídico-constitucional
1 de abril de 2026	Adopción del principio en la Asamblea Nacional (68 a favor, 31 en contra, 1 abstención).
6 de mayo de 2026	Reinscripción del proyecto en la 3. ^a sesión de la 43. ^a legislatura.
4 de junio de 2026	Reanudación del estudio detallado en comisión (arts. 7-11, derechos colectivos); enmienda al art. 7 («concourent» → «sont interreliés»).
24 de junio de 2026 (previsión)	Fecha anunciada para su eventual entrada en vigor.

Fuente: elaboración propia a partir de los trabajos parlamentarios de la Assemblée nationale du Québec y de los memoriales presentados ante la Commission des institutions.

IV. CATALUÑA Y EL DERECHO DE DECIDIR (2010-2026)

El punto de inflexión del autogobierno catalán es la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. No porque dismantelara el Estatuto (lo mantiene en gran parte), sino porque vacía o reconduce precisamente los elementos que habían dado sentido político a la reforma estatutaria: la referencia parlamentaria a Cataluña como nación queda reducida a una declaración sin efectos jurídicos; los derechos estatutarios pasan a estar subordinados al bloque constitucional; el catalán pierde el carácter preferente que le había dado el texto aprobado en Cataluña; el poder judicial se reconduce a la organización judicial estatal, y, sobre todo, se afirma que el alcance último del autogobierno no lo fija el pacto político Estado-Generalitat, sino el control de constitucionalidad (FJ 12 y 14).

A partir de ahí se instala en el sistema catalán la idea de que la vía estatutaria ha quedado cerrada y de que el Tribunal Constitucional ha pasado de ser garante del reparto a ser intérprete exclusivo de los límites del reconocimiento nacional²¹.

Entre 2014 y 2017 el Tribunal Constitucional levantó un bloque jurisprudencial coherente para impedir que las instituciones catalanas transformaran la autonomía en un poder constituyente propio. Ese bloque descansa siempre en las mismas piezas constitucionales: la soberanía única del pueblo español (arts. 1.2 y 2), la sujeción de todas las instituciones al orden

²¹ Para un mayor comentario de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de los años 2012-2016, véase Castellà Andreu (2016: 567-571).

constitucional (art. 9.1), la competencia exclusiva del Estado sobre los referéndums y las consultas que llamen al cuerpo electoral (art. 149.1.32) y la exigencia de reforma constitucional (ordinaria o agravada) para toda decisión que afecte a la unidad del Estado o al sujeto de la soberanía (arts. 167 y 168). Sobre ese armazón el Tribunal Constitucional fue reaccionando, de menor a mayor intensidad, hasta llegar a 2017, cuando anula por completo las dos leyes de ruptura con el Estado español. Después, en 2024, el Estado aprobó una amnistía que toma precisamente ese mismo ciclo jurisprudencial como catálogo de hechos que extinguir, y en 2025 el Tribunal Constitucional fija los límites constitucionales de la amnistía:

- STC 42/2014, de 25 de marzo (ECLI:ES:TC:2014:42). El Tribunal anula la Resolución 5/X del Parlament que proclamaba «un sujeto político y jurídico soberano» porque la Constitución no reconoce más soberano que el pueblo español y porque la autonomía del art. 2 CE no es fuente de soberanía (FJ 3). Pero, al mismo tiempo, afirma que el llamado «derecho a decidir» puede ser una aspiración política legítima si se impulsa mediante los procedimientos de reforma constitucional (FJ 4). Esa doble fórmula (cierre jurídico y apertura política) será la que el Tribunal Constitucional repetirá en todas las resoluciones posteriores.
- STC 31/2015 y STC 32/2015, ambas de 25 de febrero (ECLI:ES:TC:2015:31 y ECLI:ES:TC:2015:32). La primera anula la Ley catalana 10/2014 de consultas no referendarias; la segunda, el Decreto 129/2014 que convocó el 9-N. En la 31/2015 el Tribunal determina que una comunidad autónoma puede regular consultas, pero no puede convocar al conjunto del pueblo de Cataluña para decidir sobre su futuro político porque eso es materialmente un referéndum y el art. 149.1.32 CE lo reserva al Estado (FJ 5). En la 32/2015 aplica esa misma lógica a la convocatoria concreta del 9-N y añade que no es posible convocar primero y regular después, ni eludir el control presentando la votación como participativa (FJ 3). Con estas dos sentencias el Tribunal cierra, de una vez, la vía catalana de la consulta propia.
- STC 138/2015, de 11 de junio (ECLI:ES:TC:2015:138). El Tribunal Constitucional controla la actuación del 9-N, declara inconstitucional el proceso participativo porque perseguía el mismo resultado que la consulta suspendida y porque en un Estado constitucional resulta ilícito alcanzar por la vía de los hechos resultados prohibidos por el derecho (FJ 5). Recupera la doctrina de 42/2014 para recordar que la secesión solo puede abordarse a través de la Constitución. Esta

- sentencia es la que consolida la idea de que el Tribunal Constitucional no solo controla normas, sino también la ejecución práctica del *procés*.
- STC 259/2015, de 2 de diciembre (ECLI:ES:TC:2015:259). Es la respuesta a la Resolución 1/XI del Parlament («inicio del proceso de desconexión»). El Tribunal afirma que un Parlamento autonómico no puede situarse al margen del orden constitucional ni desconocer lo resuelto por el Tribunal Constitucional porque su legitimidad es derivada, no originaria (FJ 4). En los FJ 5 y 6 dice lo esencial: no es constitucionalmente admisible contraponer «mandato democrático» y «legalidad constitucional» porque toda vía unilateral hacia la independencia es nula y las autoridades catalanas tienen el deber positivo de impedir su prosecución. Esta sentencia convierte al Tribunal Constitucional en verdadero garante de la unidad, en un papel parecido al que en Canadá desempeñó la Reference re Secession, pero con una finalidad opuesta.
 - STC 114/2017, de 17 de octubre (ECLI:ES:TC:2017:114). Con ella se anula la Ley catalana 19/2017, del referéndum de autodeterminación del 1-O. El Tribunal declara, primero, que la Generalitat carece por completo de competencia para convocar un referéndum de autodeterminación porque está afectando a la soberanía nacional y a la integridad territorial del Estado (FJ 4); segundo, que la ley supone la abrogación de hecho de la Constitución y del Estatuto en Cataluña, al pretender sustituir el sistema de fuentes vigente por otro nuevo (FJ 5), y tercero, que el procedimiento parlamentario vulneró el derecho de participación política de los diputados y el principio democrático (FJ 6). Esta resolución es la que desautoriza jurídicamente el 1-O.
 - STC 124/2017, de 8 de noviembre (ECLI:ES:TC:2017:124). Se anula la Ley 20/2017, de Transitoriedad Jurídica y Fundacional de la República. El Tribunal Constitucional explica que la norma pretende instituir un orden jurídico completo alternativo (instituciones, ciudadanía, supremacía de la ley catalana) y proclamar un sujeto soberano distinto del pueblo español, todo ello sin activar los procedimientos de reforma de los arts. 167 y 168 CE. Por eso la declara «radicalmente inconstitucional» (FJ 6). Con esta sentencia queda sin cobertura normativa la proclamación de independencia y se cierra el itinerario unilateral.

Por medio de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, el Estado decidió extinguir las responsabilidades penales, administrativas y contables vinculadas al ciclo del *procés* catalán (consulta del 9-N, resolución de inicio de la

desconexión de 2015, referéndum del 1-O y leyes de ruptura de 2017) cuando los hechos se hubieran cometido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 13 de noviembre de 2023. La ley identifica expresamente como punto de referencia las resoluciones del Tribunal Constitucional que declararon inconstitucionales esos acontecimientos (en particular, las SSTC 42/2014, 31/2015, 32/2015, 138/2015, 259/2015, 114/2017 y 124/2017) y precisa que su finalidad es restablecer la convivencia y la normalidad institucional en Cataluña, esto es, levantar las consecuencias sancionadoras de unos actos que ya habían sido jurídicamente neutralizados por el Tribunal Constitucional. No cuestiona, por tanto, la validez ni la fuerza de aquellas sentencias, y renuncia a prolongar sus efectos punitivos sobre las personas implicadas, incorporando incluso los actos preparatorios, la asistencia o protección de los responsables y las acciones de protesta conectadas con la defensa del referéndum o con la oposición a los procesamientos²².

La tramitación se produjo en un contexto de presión política muy visible, donde la oposición parlamentaria (PP y Vox) la vinculó directamente a los pactos de investidura con ERC y Junts y la calificó de «ley de impunidad» aprobada «a cambio de siete votos», anunciando desde el primer día recurso de inconstitucionalidad y movilizaciones en la calle; en paralelo, el Senado (con mayoría del PP) usó la reforma de su reglamento para ralentizar la ley y aumentar el control de constitucionalidad sobre su aplicación. También hubo presión en sentido inverso porque los partidos independentistas que sostenían al Gobierno central reclamaron un texto lo bastante amplio como para cubrir malversaciones ligadas al 1-O y los episodios de desobediencia posteriores, e hicieron saber que su apoyo parlamentario quedaba condicionado a que la amnistía tuviera efectos reales sobre los dirigentes procesados.

El Gobierno quedó entre dos exigencias: una, garantizar que la ley pasara el filtro del Tribunal Constitucional; otra, hacerla lo bastante extensa para satisfacer a sus socios. La solución final (la que se publica el 11 de junio de 2024) opta por una fórmula amplia pero motivada: se amnistía porque hay un interés constitucional en cerrar un conflicto territorial y porque la Constitución no prohíbe la amnistía, pero se fijan un periodo, unos hechos y una conexión objetiva con el *procés* para poder defenderla ante el Tribunal Constitucional²³.

²² Está previsto que el TJUE se pronuncie sobre esta cuestión antes del mes de septiembre de 2026.

²³ La Comisión de Venecia se pronunció de forma expresa sobre la amnistía catalana en su «Opinión sobre los requisitos de Estado de derecho de las amnistías», con especial referencia al proyecto de «Ley orgánica sobre la amnistía para la normalización institucional, política y social de Cataluña», aprobada en su 138.º Pleno (Venecia,

Mediante la STC 137/2025, de 26 de junio de 2025 (ECLI:ES:TC:2025:137), el Tribunal resuelve los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la ley de amnistía. La sentencia afirma, primero, que la Constitución no prohíbe la amnistía, el silencio constitucional no puede leerse como veto y, en principio, todo aquello que no está vedado pertenece al ámbito de decisión del legislador (FJ 4-6). Segundo, declara que la finalidad de mejorar la convivencia y cerrar un conflicto político de alcance territorial es un fin legítimo y constitucionalmente adecuado (FJ 7-9). Y, tercero, solo estima parcialmente los recursos para excluir de la amnistía los hechos posteriores al 13 de noviembre de 2023 y los supuestos que afectan a obligaciones financieras de la Unión o a corrupción no instrumental del *procés* por vulneración del principio de igualdad y de la cooperación leal (FJ 14-17). En lo demás, mantiene la ley orgánica. Con esta resolución el Tribunal Constitucional completa el círculo: primero declaró inconstitucionales los actos del *procés*; después el legislador los amnistió y, por último, el Tribunal ha establecido que esa amnistía es compatible con la Constitución siempre que se mantengan unos límites materiales y temporales claros.

15-16 marzo 2024) a petición del presidente del Senado español (ref. CDL-AD 2024 003) y acompañada del documento de referencia sobre amnistías CDL-REF (2024) 002. Su posición puede resumirse así: la Comisión admite que las amnistías no están prohibidas en abstracto en los sistemas europeos y que pueden perseguir un objetivo legítimo (reconciliación, restitución de la normalidad institucional, superación de un conflicto político territorial), pero solo resultan compatibles con el Estado de derecho si se formulan de manera clara, no discriminatoria, con un marco temporal preciso, sin injerencias indebidas en causas de corrupción o en la independencia judicial y, sobre todo, sin que parezcan adoptadas *a medida* de personas concretas. Por eso, el dictamen insiste en cuatro cautelas dirigidas a España: a) la amnistía debe estar justificada por una razón de interés general que el legislador debe explicitar (la normalización en Cataluña puede serlo); b) no puede utilizarse para obstruir investigaciones judiciales en curso ni para revisar decisiones firmes de los tribunales fuera de los cauces constitucionales; c) ha de respetar las obligaciones internacionales de España, en particular en materia de corrupción y de protección de los intereses financieros de la UE, y d) la última palabra sobre la conformidad constitucional corresponde al Tribunal Constitucional, no a la Comisión de Venecia, que se declara expresamente incompetente para pronunciarse sobre esa constitucionalidad y limita su examen al plano del Estado de derecho. Al mismo tiempo, la Comisión recuerda el contexto político de fuerte polarización y las tensiones entre el Gobierno y el Senado cuando este último solicitó el dictamen, y por eso recomienda que una amnistía de este tipo vaya acompañada de diálogo institucional y de garantías para los jueces que deban aplicarla. Los documentos se encuentran disponibles en: <https://shorturl.at/fCGH1>. y <https://shorturl.at/Cc096>.

Toda esta jurisprudencia descansa en la idea de que el titular de la soberanía reside en el pueblo español, donde la unidad del art. 2 CE condiciona la autonomía y cualquier decisión sobre la pertenencia de un territorio exige activar los procedimientos de reforma de la Constitución (arts. 167 y 168 CE), y no se pueden tramitar decisiones unilaterales por parte de un Parlamento autonómico (Bossacoma, 2021: 299-305). El resultado es que Canadá utilizó la opinión de 1998 para confirmar que con una pregunta clara y mayoría clara se debe negociar, mientras el Tribunal Constitucional utilizó (Bar Cendón, 2016: 195-200) las sentencias de 2014-2017 para decir exactamente lo contrario: aunque exista una mayoría y haya pregunta, no hay negociación fuera del marco constitucional.

El derecho a decidir tal como lo formula el constitucionalismo catalán en la década de 2010 es fruto de una construcción nacida para sortear tres límites muy precisos: la negativa del Tribunal Constitucional a reconocer sujetos de soberanía distintos del pueblo español (STC 103/2008); el cierre de la vía estatutaria después de la STC 31/2010, que dejó sin recorrido la estrategia de más autogobierno por estatuto, y la ausencia en la Constitución de 1978 de una cláusula que permita activar desde una comunidad autónoma una consulta territorialmente delimitada sobre la permanencia en el Estado.

Frente a esos tres cierres, el discurso catalán cambia de terreno y deja de apelar al viejo derecho de autodeterminación (inviabile en un contexto de Estado democrático sin dominación colonial como es España) y formula, en su lugar, un derecho de raíz democrática, definido como el derecho del pueblo de Cataluña, ya institucionalizado, a ser consultado sobre su futuro político colectivo. Esta mutación es la que explica que el término se generalice inmediatamente después de la STC 31/2010 en búsqueda de una llave democrática (Ridao, 2014a: 2568-2576).

El primer estrato de esa construcción está fuera de Cataluña, y lo debemos buscar en la Ley vasca 9/2008 sobre la consulta al pueblo vasco y la STC 103/2008 que la anuló. Allí el Tribunal Constitucional estableció dos cosas que marcarán el criterio que se seguirá: que una comunidad autónoma no puede proclamarse sujeto portador de un derecho a decidir distinto del pueblo español y que no puede forzar, por su sola voluntad, una negociación política sobre el futuro del territorio. Ese precedente vasco es leído en Barcelona como el aviso de que si se vuelve a hablar de autodeterminación, la respuesta será la misma, pero que si se habla de decidir y se enfatiza el principio democrático, quizá el control pueda ser distinto. De ahí que, a partir de 2012, el Parlament empiece a hablar de «derecho a decidir» y no de «derecho de autodeterminación». Es el momento de las resoluciones 742/IX (27 de septiembre de 2012) y 5/X (23 de enero de 2013), cuando en ellas se afirma que el «pueblo de Cataluña» es sujeto político y que debe poder decidir, pero se añade que la

decisión se tomará «de manera escrupulosamente democrática y utilizando todos los marcos legales existentes».

La referida ambigüedad es, en cierta medida, deliberada y bien intencionada porque sirve para incorporar a independentistas, federalistas y autonomistas, y al mismo tiempo deja abierta la puerta a una vía pactada (Barceló Serramalera, 2015: 77-84; Bayona, 2014: 146-150).

El segundo elemento es de naturaleza técnico-jurídico y lo construyen, sobre todo, el Institut d'Estudis Autònoms y el Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) entre julio de 2013 y julio de 2014. El Informe 1 del CATN²⁴ fija la definición que luego asumirá casi toda la doctrina catalana: el derecho a decidir es el derecho del pueblo de Cataluña, como comunidad políticamente constituida, a ser consultado directamente sobre su estatus político; este derecho se funda en el principio democrático, en el reconocimiento constitucional de Cataluña como nacionalidad y en la práctica comparada de los referendos de secesión (Quebec 1980 y 1995, Escocia 2014), y su ejercicio normal es el referéndum acordado, pero puede articularse también mediante una consulta propia si el Estado no coopera (Ridao, 2014b: 29-55 y 67-79). Aquí aparece ya la idea (tomada del modelo canadiense) de que la consulta no crea por sí misma la independencia, pero sí un deber de negociar porque si hay voluntad mayoritaria clara, el Estado no puede ignorarla sin quebrar el principio democrático. Esta es también la conclusión de Bayona cuando afirma que el derecho de decidir funciona como una exigencia democrática dirigida al Estado para iniciar un procedimiento, como la delegación (art. 150.2 CE) de competencia para convocar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña (Bayona, 2014: 169-170).

El tercer escenario es el que introduce Mercè Barceló Serramalera sobre el derecho a decidir. Barceló observa que el término había sido políticamente eficaz porque no obligaba todavía a optar por la independencia, pero que jurídicamente era demasiado impreciso. Su propuesta consiste en entender el derecho a decidir como un derecho de libertad y de participación. De libertad, porque protege que una comunidad política plantee su propio debate constituyente; de participación, porque obliga a los poderes públicos (estatales y autonómicos) a poner medios razonables para que ese debate desemboque en una consulta democrática. Pero añade dos condiciones que son las que harán de frontera: ese derecho solo existe si se puede fijar en el ordenamiento vigente (arts. 20 y 23 CE, y art. 122 EAC) y no puede vaciar las garantías de la Constitución ni la posición del pueblo español como titular de la soberanía (Barceló

²⁴ Denominado *La consulta sobre el futur polític de Catalunya*, adoptado en Barcelona el 25 de julio de 2013.

Serramalera, 2015: 96-101). Con esta formulación, el derecho a decidir queda articulado, pero condicionado.

La STC 42/2014 es muy consciente de todo ese trabajo previo (derecho de decidir) y declara inconstitucional la proclamación de la soberanía catalana porque vulnera los arts. 1.2 y 2 CE, pero salva las menciones al derecho a decidir, precisando que pueden entenderse como una aspiración política legítima siempre que se canalice mediante los procedimientos de reforma constitucional y con total respeto a la legalidad (FJ 4). El Tribunal, por tanto, legitima el lenguaje (puede hablarse de derecho a decidir), pero niega que exista una potestad decisoria catalana.

A partir de 2015 abandona ya el plano programático y pasa al ejecutivo. Así, en las SSTC 31/2015 y 32/2015 afirma que una consulta dirigida al conjunto del cuerpo electoral catalán sobre el futuro político es, por su objeto final, un referéndum y que, por tanto, está reservada al Estado por el art. 149.1.32 CE, con independencia del nombre que le dé la Generalitat (FJ 5 en ambas). Además, en la STC 138/2015 recuerda que es ilícito alcanzar por la vía de los hechos resultados prohibidos en derecho (FJ 5), y en la STC 259/2015 niega que el Parlament pueda invocar un mandato democrático derivado del derecho a decidir para situarse al margen del orden constitucional o para iniciar la desconexión (FJ 5-6).

La doctrina catalana y española reacciona en paralelo y al mismo tiempo. Por una parte, Josep Maria Castellà muestra que el Tribunal Constitucional ha delimitado el derecho a decidir para convertirlo en una pretensión que solo puede prosperar por la vía de la reforma constitucional y que, por tanto, no puede ser fuente de poder constituyente autonómico (2016: 573). Otro autor, Alberto López Basaguren, lo califica de construcción insostenible porque solo resulta operativa si el Estado la asume o si se reforma la Constitución (2016: 174, 179-180). Desde otra perspectiva, Pau Bossacoma, en su obra sobre justicia y legalidad de la secesión, pone el foco en la comparación con Canadá: allí el principio democrático se utiliza para forzar una negociación con la provincia que ha votado claramente, mientras que en España, por el contrario, el principio democrático se invoca para reforzar la unidad del art. 2 CE y legitimar incluso la coacción frente a la unilateralidad (2015: 375-379, 418-419). Finalmente, Mercè Barceló concluye que el derecho a decidir ha ido convirtiéndose de hecho en un nuevo derecho democrático, pero reconoce que su eficacia dependerá de que el Estado lo incorpore o lo constitucionalice (Barceló Serramalera *et al.*, 2015: 91-96).

La LO 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, pone de relieve que durante más de una década se intentó vehicular una aspiración política (el llamado derecho a decidir) a la que la jurisprudencia constitucional negó recorrido jurídico; que

ese itinerario generó responsabilidades penales, administrativas y contables, y que por razones de normalización y convivencia convenía levantarlas dentro de un marco legal específico (cf. preámbulo, párrafo tercero y cuarto). Ahora bien, la amnistía no corrige la doctrina que niega un sujeto soberano distinto del pueblo español ni atribuye a Cataluña competencia para convocar un referéndum o una consulta equivalente, asume el cierre jurídico fijado por el Tribunal Constitucional y desjudicializa sus consecuencias.

V. SIMETRÍAS Y ASIMETRÍAS

En los ordenamientos que tomamos como referencia existe una coincidencia base: las consultas pueden cumplir una función predecisoria de contenido valioso si están bien diseñadas y si no pretenden sustituir los procedimientos de reforma o de decisión constituyente. El valor de la consulta es epistémico y procedimental, agrega preferencias, ordena el desacuerdo y reduce la incertidumbre para los decisores representativos en lugar de operar como atajo constituyente (Tierney, 2018: 11-18). Esta comprensión converge con los estándares comparados de integridad, que identifican un núcleo de garantías (claridad y neutralidad de la pregunta, control previo de legalidad y competencia, neutralidad administrativa, equidad de campaña y de financiación, censo definido y estable, publicación de resultados y observación/auditoría independientes) como condiciones de legitimidad democrática en contextos divididos (International IDEA, 2008: 54-55, 121, 145-158, 182-183, 196, 212-214).

Las asimetrías aparecen al fijar quién decide y qué efectos produce el resultado. En España, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la soberanía reside exclusiva e indivisiblemente en el pueblo español y que no existe un *demos* soberano de segundo nivel con poder constituyente propio (comunidades autónomas). En consecuencia, el llamado derecho a decidir puede operar como aspiración política defendible solo por las vías de reforma constitucional, pero no como fuente autónoma de decisión constituyente. Esta doble tesis (límite jurídico y cauce político) se indicó al enjuiciar la Declaración de Soberanía del Parlament y se consolidó en la doctrina sobre consultas y procesos participativos²⁵. Mientras, en Canadá el principio democrático (en

²⁵ Mercè Barceló sostiene que el derecho a decidir es compatible con la Constitución si se concibe en clave interna como proyección del principio democrático (art. 1.1 CE) y de los derechos fundamentales de expresión y participación (arts. 20 y 23 CE), reforzados por el mandato del art. 9.2 CE de promover la participación, y no como un pretendido derecho inmediato de secesión. En esta lectura, la consulta a la

diálogo con el federalismo y el Estado de derecho) conlleva un deber de negociar cuando concurre un voto claro sobre la cuestión secesionista. No existen efectos automáticos, pero sí obligaciones procedimentales de apertura negociadora (Bossacoma, 2020: 173-176).

Esas diferencias no nacen de que los tribunales estén más o menos dispuestos a abrir la mano, sino del propio modelo de cada Estado. El federalismo comparado coloca a Canadá entre las federaciones agregativas consolidadas y a España entre los sistemas de federalismo tardío, asimétrico y construido sobre un Estado unitario previo, y esa posición de partida condiciona el reparto de poderes, el papel de los tribunales y lo que cada Constitución prevé, o deja de prever, sobre la secesión (Watts, 2008).

La doctrina española que ha comparado los conflictos territoriales de Canadá, Estados Unidos y España apunta en el mismo sentido. La salida negociada de estos conflictos exige una red de relaciones intergubernamentales y una cultura de pacto que el sistema español no ha llegado a desarrollar con la misma hondura (Seijas Villadangos, 2018). La divergencia que se expone a continuación es, por tanto, efecto de esa asimetría de estructura y no la prueba de que dos textos parecidos acaben leídos de manera distinta.

Además, también difieren los títulos competenciales. En España, la materia referéndum está reservada al Estado (art. 149.1.32 CE) y el Tribunal Constitucional ha impedido equivalencias funcionales mediante consultas no

ciudadanía de Cataluña opera como mecanismo cualificado de participación y no decide por sí sola un cambio de estatus, pero faculta a la comunidad política para expresar colectivamente su preferencia, obliga a los poderes públicos a tomarla en consideración y activa (si así se decide) los canales constitucionales pertinentes (agenda legislativa, negociación intergubernamental y, llegado el caso, reforma). La unidad no impide la exteriorización de esa preferencia (art. 2 CE); lo que veta es que la consulta produzca efectos automáticos de ruptura. En un Estado no militante, como el español, la promoción de opciones independentistas no es inconstitucional si respeta derechos y procedimientos; por eso, la autora fundamenta el encaje en una configuración jurídica completa del derecho a decidir: titulares (ciudadanía), contenido (pronunciamiento informativo sobre el futuro político), obligaciones de los poderes públicos (no obstaculizar el ejercicio y valorar el resultado) y límites/condiciones (legalidad, claridad de la pregunta, control previo de competencia y de corrección jurídica, neutralidad institucional, equidad de campaña, transparencia financiera, censo definido, observación y auditoría). Bajo estas premisas, concluye que la consulta presenta más elementos de constitucionalidad que de inconstitucionalidad, en tanto expresión reforzada del principio democrático y de los derechos de participación, siempre sin efectos automáticos y canalizada por las vías del ordenamiento (Barceló Serramalera *et al.*, 2015: 90-95).

referendarias sobre cuestiones del orden constituyente: cuando el objeto, el procedimiento, el censo y los efectos replican los rasgos del referéndum estatal, la comunidad autónoma no puede convocarlo ni organizarlo sin habilitación estatal. En el Reino Unido, por el contrario, la habilitación política y legislativa *ad hoc* ha servido para viabilizar consultas territoriales (Escocia 2014), situación que la doctrina sitúa como un ejemplo de flexibilidad normativa frente al diseño rígido español (Tierney, 2018: 15-18). En Canadá no existe un monopolio federal constitucional sobre referendos, las provincias han legislado y celebrado consultas en su ámbito (Quebec 1980, 1995) y, a partir de la doctrina del voto claro, un resultado claro no produce efectos automáticos, pero activa un deber de negociar entre instituciones federales y provinciales donde cualquier cambio constitucional debe seguir las fórmulas de enmienda de 1982.

En cuanto a los efectos del voto, la divergencia resulta clara y nítida. En Canadá, un resultado claro activa un deber de negociar (obligación procedimental, no sustantiva) con la provincia. En España, el resultado de una consulta no genera deber jurídico de negociación ni abre por sí mismo ninguna vía decisoria si el objeto exige reforma, de modo que su utilidad es epistémica y política (señala preferencias, orienta la agenda) y su traducción jurídica depende de una hoja de ruta parlamentaria y, en su caso, de reformas (Bossacoma, 2021: 320-323).

En materia del diseño, hay un terreno común y otro diferencial. El terreno común lo conforma el núcleo de las garantías democráticas ya citado (IDEA, 2008). Las diferencias se observan en la implementación. En España, cumplir esas garantías no confiere competencia ni sustituye la reserva constitucional, pues solo condiciona la legitimidad si la consulta cuenta con cobertura normativa. En Canadá y en el Reino Unido, esos estándares pueden articularse políticamente para habilitar consultas subestatales, incluso cuando la Constitución o la práctica constitucional no detalla exhaustivamente el procedimiento (Tierney, 2018: 11-18; International IDEA, 2008: 145-158, 196).

Otra asimetría relevante está en las salvaguardas del orden constitucional. España dispone de un mecanismo expreso, la vía del art. 155 CE, cuyo perímetro ha sido definido por el Tribunal Constitucional: excepcionalidad, finalidad restaurativa, temporalidad, control parlamentario y jurisdiccional y rechazo de su entendimiento como suspensión del autogobierno. Esta doctrina encuadra la reacción estatal ante incumplimientos graves y delimita el alcance y control de las medidas que se puedan adoptar. En otros sistemas, las salvaguardas constitucionales se articulan a través de poderes federales, controles judiciales o arreglos políticos *ad hoc*, pero sin un precepto específico análogo.

La cultura de reforma constitucional y la acomodación condicionan finalmente la traducción del conflicto en procesos normativos. La doctrina

destaca que Canadá ha mostrado mayor disposición negociadora ante un resultado claro, mientras que España mantiene un patrón de rigidez elevada cuando está en juego la unidad y la soberanía; de ahí que el derecho a decidir haya avanzado como una idea política y de mecanismo consultivo predecisorio, pero no haya quebrado el cerco constitucional sin reforma de nuestro texto constitucional (Bossacoma, 2020: 92-116, 125-137, 173-176; Tierney, 2018: 15-18).

Un último elemento incide en las preguntas y los umbrales necesarios en la consulta para ser objeto de valoración y/o negociación. Las guías de diseño de consultas desaconsejan umbrales rígidos de participación que incentiven el boicot y recomiendan formatos de pregunta clara y, cuando proceda, opciones múltiples que capten alternativas intermedias (*statu quo* mejorado, reforma estatutaria, acuerdo *ad hoc* de autogobierno), siempre con criterios de inteligibilidad, neutralidad y control jurídico (International IDEA, 2008: 54-55, 121, 182-183, 196, 212-214). En España, las recomendaciones son parámetros interpretativos internos para cualquier consulta habilitada, pero que carecen de fuerza jurídica más allá de ser recomendaciones que seguir, mientras que en Canadá y en el Reino Unido han servido de guía operativa para los procesos celebrados.

Tabla 2. *Simetrías y asimetrías entre España, Canadá y el Reino Unido*

Dimensión	Contenido	Simetrías y asimetrías
Función de la consulta	Instrumento predecisorio que agrega preferencias y reduce incertidumbre; no sustituye la reforma.	España: utilidad política sin efectos automáticos. RU: habilitación política-legislativa <i>ad hoc</i> (Escocia 2014) Canadá: consultas provinciales posibles; su resultado puede activar deber de negociar.
Soberanía y <i>demos</i>	Delimitación previa del cuerpo electoral	España: soberanía del pueblo español; derecho a decidir como aspiración canalizable por reforma (STC 42/2014, FJ 3-4). RU: Parlamento soberano puede habilitar la consulta. Canadá: lectura doctrinal del voto claro como mandato de negociación.

Dimensión	Contenido	Simetrías y asimetrías
Competencia para consultar	Marco estatal/federal de control	España: reserva estatal art. 149.1.32 CE; prohibición de equivalencias funcionales en consultas autonómicas (STC 31/2015, FJ 6; STC 32/2015, FJ 3-4). RU: habilitación <i>ad hoc</i> Canadá: sin monopolio federal expreso; provincias pueden legislar y consultar, pero cambios constitucionales exigen fórmulas de enmienda.
Efectos del resultado	Ausencia de efectos automáticos	España: sin deber jurídico de negociar; precisa hoja de ruta y, en su caso, reforma. RU: efectos políticos condicionados al Parlamento. Canadá: voto claro → deber de negociar (obligación procedimental).
Estándares de integridad	Claridad/neutralidad de la pregunta, control previo, neutralidad administrativa, equidad/financiación, censo, observación/auditoría.	España: estándares no confieren competencia ni sustituyen reservas constitucionales; condicionan la legitimidad si la consulta está habilitada. RU y Canadá: incorporación más flexible en la práctica.
Salvaguardas del orden	Mecanismos para asegurar el marco constitucional	España: art. 155 CE con límites (excepcionalidad, finalidad restaurativa, temporalidad, control) (SSTC 89/2019 y 90/2019). RU y Canadá: salvaguardas vía derecho ordinario, control judicial y arreglos políticos.
Cultura de reforma	La reforma es el cauce para decisiones de alto impacto	España: patrón de rigidez en unidad/soberanía. RU: flexibilidad política. Canadá: mayor acomodación y negociación tras consultas claras.

Fuente: elaboración propia.

VI. CONCLUSIONES

El punto de inflexión de 2025 es un cambio de método para alcanzar la independencia, más que una proclamación institucional y retórica: Quebec se dota de una norma de rango constitucional que integra el reconocimiento de la nación quebequesa en un bloque de decisión con jerarquía, criterios y procedimientos. La iniciativa se articula sobre tres piezas (Constitución de Quebec, Ley sobre la autonomía constitucional y Conseil constitutionnel) y llega al plenario tras superar la adopción del principio el 1 de abril de 2026 (68 votos a favor, 31 en contra y 1 abstención) y continuar su estudio detallado en comisión a la fecha de cierre de este trabajo.

Las ideas y objetivos que han ido fijando la doctrina y el comentario especializado convergen en que la norma no busca alterar el marco constitucional canadiense, sino disciplinar la toma de decisiones del movimiento de independencia antes de iniciar el procedimiento. Se exige motivar la decisión, someterla a una primera lectura pública y recabar los dictámenes y opiniones consultivas del Consejo Constitucional. De este modo se corrigen las inercias procesales.

El efecto perseguido es alcanzar una primacía práctica en el perímetro provincial (tiempos razonables, procedimientos previsibles, estándares anunciados), compatible con la supremacía federal.

Por otra parte, la Clarity Act positiviza la doctrina de 1998: no existe derecho unilateral a la secesión y solo una pregunta clara apoyada por una mayoría clara activa un deber de negociar. Ahora, con la apuesta de 2025 se interioriza esa doctrina porque prepara reglas domésticas para consultas de su competencia, hace públicos criterios de interpretación y llega a cualquier mesa de diálogo sin partir de una hoja en blanco. Así se reduce el margen para el oportunismo del *día después* y aumenta la responsabilidad del *día previo*.

La perspectiva para 2026 apunta a una situación de entendimiento político con Ottawa más que a un escenario de confrontación, pero la fricción se activará cuando afecte a materias blindadas por las fórmulas de reforma federales o derechos de pueblos indígenas.

En términos de calidad democrática, la iniciativa quebequesa conlleva un escenario político de menos improvisación y litigio con más responsabilidad por parte de los poderes públicos para llevar a buen término la consulta.

En el plano español, el modelo de la Constitution Act no resulta exportable a Cataluña bajo el derecho vigente. El Tribunal Constitucional español ha cerrado las vías unilaterales (STC 42/2014 y 259/2015), ha reiterado que la convocatoria de referendos de alcance general es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.32 CE) y ha declarado que cualquier decisión que afecte a unidad o soberanía exige reforma constitucional por la vía agravada (art. 168

CE), posición reafirmada también en 2017 frente a normas y partidas orientadas al 1-O. Bajo ese marco, una *constitución* autonómica (estatuto de autonomía) con primacía interna y efectos semejantes a los de Quebec no produciría consecuencias jurídicas equivalentes ni activaría un deber legal de negociar por la sola existencia de una mayoría autonómica clara. Sí es trasladable el método: preguntas y efectos definidos, estándares de integridad anunciados *ex ante*, foros y una cultura que eleve el listón democrático, sin prometer lo que la Constitución no permite.

Bibliografía

- Aláez Corral, Benito (2015). Constitucionalizar la secesión para armonizar la legalidad constitucional y el principio democrático en estados territorialmente descentralizados como España. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 22, 136-183.
- Amnesty International (2025). Bill 1 Undermines Rule of Law in Quebec, Amnesty International says. *Amnesty International*, 10-2-2026. Disponible en: <https://shorturl.at/J49p9>.
- Bar Cendón, Antonio (2016) El proceso independentista de Cataluña y la doctrina jurisprudencial: una visión sistemática. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 187-220. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17028>.
- Barceló Serramalera, Mercè (2015). Elements per a una proposta de construcció jurídica del dret a decidir. En *Fòrum sobre el dret a decidir (II). Els drets de les minories. La construcció jurídica i política del dret a decidir* (pp. 77-106). Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Barceló Serramalera, Mercè; Mercè Corretja Torrens; Alfonso González Bondia; Jaume López Hernández y Josep M. Vilajosana Rubio (2015). *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*. Barcelona: Atelier.
- Bayona Rocamora, Antoni (2014). El «dret a decidir» i els valors fundacionals de la Unió Europea. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 20, 132-173.
- Bossacoma Busquets, Pau (2015). *Justícia i legalitat de la secessió: una teoria de l'autodeterminació nacional des de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Bossacoma Busquets, Pau (2020). *Morality and Legality of Secession. A Theory of National Self-Determination*. Cham: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-26589-2>.
- Bossacoma Busquets, Pau (2021). Self-Determination and Coercion in Spain. The Case of Catalonia. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 34, 291-327.
- Canadian Civil Liberties Association (2025). *Quebec's Bill 1: An Illegitimate Bill with Authoritarian Overtones*. Mémoire ante la Commission des institutions, Assemblée nationale du Québec.
- Castellà Andreu, Josep Maria (2016). Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales a un conflicto político-constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 561-592. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17021>.

- Ferreres Comella, Víctor (2014). The Spanish Constitutional Court Confronts Catalonia's «Right to Decide» (Comment on the Judgment 42/2014). *European Constitutional Law Review*, 10 (3), 571-590. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1574019614001369>.
- Fossas Espadaler, Enric (2014). Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo. Sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 273-300.
- Gagnon, Alain-G (2014). *Minority Nations in the Age of Uncertainty: New Paths to National Emancipation and Empowerment*. Toronto. University of Toronto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781442621251>.
- Gagnon, Alain G. (2022). *The Legitimacy Clash: Challenges to Democracy in Multinational States*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gaudreault-Desbiens, Jean-François (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>.
- International IDEA (2008). *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- López Basaguren, Alberto (2016). Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *Proces* a la luz de la experiencia comparada. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 163-185. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17022>.
- Lyonnais, Marie-Hélène (2025). Constitutional Autonomy or Constitutional Overreach? Reflections on Québec's Bill 1. *I-CONnect* [blog], 22-10-2025. Disponible en: <https://shorturl.at/aZFxk>.
- Macfarlane, Emmett (2023). Provincial Constitutions, the Amending Formula, and Unilateral Amendments to the Constitution of Canada: An Analysis of Québec's Bill 96. *Osgoode Hall Law Journal*, 60 (3), 655-697. Disponible en: <https://doi.org/10.60082/2817-5069.3926>.
- Martín, Esther (2014). Notas sobre el referéndum autonómico en España. En Laura Cappuccio y Mercè Corretja Torrens (eds.). *El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán* (pp.77-96). Barcelona: Generalitat de Catalunya; Institut d'Estudis Autonòmics.
- Morin, Jacques-Yvan y Woehrling, José (1994). *Demain le Quebec. Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*. Sillery: Éditions du Septentrion.
- Morin, Michel (2022). Une province peut-elle modifier la partie V de la *Loi constitutionnelle de 1867* portant sur les constitutions provinciales? Une analyse historique. En Gabriel-Arnaud Berthold y Brigitte Lefebvre (dir.). *Mélanges en l'honneur du professeur Pierre-Claude Lafond* (pp. 767-801). Montréal: Yvon Blais.
- Requejo, Ferran (2017). Plurinational Democracies, Federalism and Secession. A Political Theory Approach. *Revista Catalana de Dret Públic*, 54, 62-80.
- Richez, Emmanuelle (2016). The Possibilities and Limits of Provincial Constitution-Making Power: The Case of Québec. En Emmett Macfarlane (ed.). *Constitutional Amendment in Canada* (pp. 164-184). Toronto: University of Toronto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781442619005-010>.
- Ridao i Martí, Joan (2014a). La poderosa y alargada sombra de la STC 103/2008 sobre la Ley vasca de consulta en el ejercicio del «derecho a decidir» un nuevo marco político para

- Cataluña. *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2547-2580. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.109>.
- Ridao i Martí, Joan (2014b). *Dret a decidir: la consulta sobre el futur polític de Catalunya*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (2016). La reinención constitucional del modelo territorial español. *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 309-346. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.37.2016.17029>.
- Russell, Peter H. (2004). *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?* Toronto: University of Toronto Press.
- Seijas Villadangos, María Esther (2018). *Estrategias participativas para la resolución extrajudicial de conflictos territoriales en los Estados compuestos: estudio comparado (Canadá, Estados Unidos y España)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tierney, Stephen (2018). *Reflections on referendums*. Discussion Paper 5/2018. Stockholm: International IDEA.
- Vírgala Foruria, Eduardo (2015). *Referéndum, secesión y reforma constitucional*. Eusko Ikaskuntza. Disponible en: <https://shorturl.at/hOqke>.
- Watts, Ronald L. (2008) *Comparing Federal Systems*. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press.