Lecciones desde Quebec para el independentismo catalán

Posted on 11 de junio de 2021 by Marco Vinicio Agulló

En España, con la crisis política desencadenada por el separatismo catalán, se alude al ejemplo de Canadá con cierta frecuencia, porque, como es bien sabido, los canadienses ya han tenido que afrontar un problema similar con los nacionalistas quebequeses. Existen diferencias significativas entre España y Canadá, y, desde luego, la crisis no se desarrolló en Quebec como en Cataluña. Pero, a efectos comparativos, lo relevante es que los canadienses disponen de dos instrumentos jurídicos para responder a una demanda de independencia como la que hoy plantea el nacionalismo catalán.

Lo que sucedió en Canadá, muy sucintamente resumido, es que el gobierno provincial de Quebec, que por aquellas fechas estaba en manos de los nacionalistas del *Parti Québécois*, convocó dos referéndums de independencia, en 1980 y en 1995, que se saldaron con sendas derrotas, muy ajustada la segunda, de los independentistas. Ante la posibilidad de que se convocase un tercer referéndum, el gobierno de Canadá decidió preguntar al Tribunal Supremo canadiense (TS) si Quebec tenía algún derecho a la independencia. El tribunal respondió a la consulta, en agosto de 1998, con el dictamen sobre la secesión de Quebec, que desde entonces se ha convertido en referencia ineludible cuando se discute sobre el problema de la independenciaCitaré este dictamen por referencia al número del parágrafo del que tome la cita. El texto original, en sus versiones francesa e inglesa, puede consultarse en: https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1643/index.do. Y poco después, en junio de 2000, el Parlamento de Canadá, a fin de dar efecto a los pronunciamientos del citado dictamen, aprobó la llamada Ley de ClaridadEl texto íntegro de la ley puede consultarse, en su versión inglesa, en: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-31.8/page-1.html.

¿Qué se dice en España sobre el caso de Quebec? Durante una visita a Canadá en 2018, el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, afirmaba que la experiencia canadiense nos enseña que «desde la política se pueden encontrar soluciones políticas a crisis políticas»«Pedro Sánchez: “Quebec es un ejemplo de que la política puede buscar soluciones”» (acceso: 11.02.2020): https://www.youtube.com/watch?v=G9OClZIYVtE. Como respuesta a estas declaraciones, el anterior Presidente de la Generalidad de Cataluña, Quim Torra, le exigía a Sánchez, desde su cuenta de Twitter, «negociación y pacto como el Canadá y el Quebec», tras lamentar que «el derecho democrático a la autodeterminación» le esté siendo «negado una y otra vez» a Cataluña«Quim Torra reclama a Sánchez un pacto como el de Quebec». *El*

Periódico, 28 de septiembre de 2018.. Por su parte, Roger Torrent, destacado dirigente de ERC y a la sazón Presidente del Parlamento catalán, demandaba en julio de 2019, en una conferencia pronunciada en el Forum Europa de Madrid, un «pacto de claridad» con el Estado para la celebración de un referéndum en Cataluña, porque son sólo «los catalanes y las catalanas», igual que en Quebec «lo decidieron los ciudadanos del Quebec», quienes deben «decidir el *status* jurídico y político de Cataluña»Forum Europa con Roger Torrent, 4 de julio de 2019 (acceso: 12.02.2020): https://www.youtube.com/watch?v=9Z7BqsSHxR0.

Los líderes separatistas sugieren con sus declaraciones que en España debiéramos hacer las cosas como se hicieron en Canadá, donde, por lo visto, el gobierno canadiense, merced a su disposición a la negociación y el pacto con los independentistas, no habría tenido ningún problema en que los quebequeses ejercieran unos derechos que en España se les niegan a los catalanes. Sin embargo, como intentaré mostrar en estas páginas, este planteamiento no guarda ninguna relación con la realidad, porque ni el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá ni la Ley de Claridad (que, por lo demás, no fue una ley pactada entre el Estado y los independentistas) proporcionan apoyo doctrinal o jurídico alguno a las exigencias del separatismo catalán.

Ahora bien, sería un error pensar que las alusiones quebequesas de los dirigentes separatistas responden al desconocimiento. En su minucioso estudio comparativo de los casos de Escocia, Quebec y Cataluña, en el que analiza los informes del *Consell Assessor per a la Transició Nacional de Catalunya* con los que se pretendía fundamentar jurídicamente el *Procés*, Alberto López Basaguren demuestra que el uso que los separatistas hacen del dictamen canadiense, citando a conveniencia sus pronunciamientos e ignorándolos cuando no les interesan, es extraordinariamente parcial y selectivoLópez Basaguren, Alberto. «Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *Procés* a la luz de la experiencia comparada». *Teoría y Realidad Constitucional.* UNED, núm. 37, 2016, pp. 163-185, p. 177. El mismo comportamiento se observa en el nacionalismo catalán con los informes de organismos internacionales como la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.. Y este hecho demuestra, a su vez, que, pese a sus proclamas, los separatistas saben perfectamente que atenerse a las exigencias del TS de Canadá no les facilitaría la consecución de sus objetivos políticos.

Las apelaciones al ejemplo de Quebec son un recurso propagandístico con el que los líderes independentistas persiguen dos objetivos: por un lado, confunden a la opinión pública, dotando a sus demandas de un respaldo en el ámbito internacional del que en realidad carecen y deslegitimando simultáneamente a la democracia española, que, por comparación con la canadiense, se presenta como inmovilista y refractaria al diálogo; por otro, intentan aumentar entre los catalanes, con un argumentario falaz y tendencioso, el apoyo popular a la

causa de la independencia. En este sentido, la experiencia canadiense resulta extraordinariamente útil en las actuales circunstancias políticas, porque el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá y la Ley de Claridad no solo permiten combatir y desmontar la propaganda del independentismo catalán, cuyo éxito ha sido incuestionable, sino también evaluar la legitimidad de sus exigencias, y, por tanto, la legitimidad de una eventual negociación política entre el gobierno español y los partidos independentistas.



Con estos tres propósitos, en este artículo confrontaré las posiciones del separatismo catalán con el dictamen sobre Quebec y con la Ley de Claridad. En la primera sección me ocuparé del derecho de autodeterminación, o «derecho a decidir», que, según el Tribunal Supremo de Canadá, es inaplicable en casos como los de Quebec y Cataluña. En la segunda sección argumentaré que permitir la celebración de un referéndum como el que exigen los líderes separatistas, un referéndum de autodeterminación, iría claramente contra la doctrina del tribunal canadiense. Si los separatistas catalanes quieren que sus demandas se tomen en consideración, son ellos, y no el Estado español, quienes deben asumir las obligaciones impuestas por el Tribunal Supremo de Canadá y la Ley de Claridad al independentismo quebequés, y en la tercera sección expondré cómo deberían hacerlo. Sin embargo, en la cuarta sección veremos que ningún independentista, sea catalán o quebequés, está dispuesto a asumir esas obligaciones, que, en última instancia, son las derivadas de los principios y procedimientos de la democracia constitucional. En consecuencia, sostendré, a modo de conclusión, que el intento de encontrar respuestas políticas legítimas a la crisis catalana, respuestas que respeten el ordenamiento constitucional español, pasa necesariamente por el rechazo frontal de las actuales pretensiones del nacionalismo catalán.

1. UN DERECHO INEXISTENTE

Los dos grandes partidos independentistas dejaron muy clara su posición antes de las últimas elecciones autonómicas en Cataluña. Laura Borràs, candidata de *Junts per Catalunya* y nueva Presidenta del Parlamento catalán, declaró que su partido, que no renuncia a ningún medio para alcanzar sus objetivos, insistirá en la celebración de un referéndum de autodeterminación «pactado y vinculante»«Así es el programa electoral de Junts Per Catalunya a las elecciones de Cataluña 2021». *El Confidencial*, 13 de febrero de 2021 (acceso: 17.02.2021): https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/elecciones-catalanas/2021-02-13/medidas-programa-electoral-junts-catalunya-elecciones_2932676/. Y el candidato de *Esquerra Republicana de Catalunya*, Pere Aragonès, que se perfila como nuevo Presidente de la Generalidad cuando escribo estas líneas, advirtió igualmente que no renuncia a «ninguna vía

democrática para el ejercicio del derecho a la autodeterminación», pero considera que ahora existe la posibilidad de negociar la celebración de «un referéndum que permita a Cataluña conseguir la independencia»«Pere Aragonès: "Queremos un referéndum con aval internacional que nos permita la independencia de Cataluña"». *Clarín*, 11 de febrero de 2021 (acceso: 20.02.2021): https://www.clarin.com/mundo/pere-aragones-queremos-referendum-aval-internacional-permita-independencia-cataluna-_0_UsnXR4JCQ.html. Por tanto, aunque muchos prefieran convencerse de lo contrario, todo sigue igual en el separatismo catalán tras el fracaso del *procés*. Sus líderes continúan exigiendo su referéndum, y están dispuestos, como antes, a pactar con el Estado español sus aspectos formales, el «cómo y el cuándo», en palabras de Roger Torrent. Pero, como antes, ni siquiera se plantean discutir la justificación y las consecuencias de ese referéndum, que, si les diera la victoria, debería conducir a la inmediata independencia de Cataluña.

Así, cuando los separatistas invocan el derecho de autodeterminación, o el «derecho a decidir», su equivalente más eficaz en términos propagandísticos, están afirmando que Cataluña, en virtud de su condición de «pueblo» o nación, es un sujeto político soberano que tiene derecho, desde el punto de vista democrático y conforme a la legalidad internacional, a la secesión unilateralAsí lo confirma la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación, tanto en su preámbulo como en los arts. 2, 4.3 y 4.4.. En otras palabras, el independentismo catalán afirma que los catalanes tienen derecho a decidir por sí solos, sin el concurso de los demás españoles, si quieren que Cataluña sea independiente, y que los demás españoles no tenemos más remedio que aceptar su decisión.

Dejando al margen por el momento la cuestión del referéndum, el independentismo quebequés sostenía en 1995, cuando se celebró el segundo referéndum, las mismas posiciones que hoy sostienen los independentistas catalanesLópez Basaguren, Alberto. «Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema de Canadá», en Sáenz Royo, Eva, y Contreras Casado, Manuel (Eds.). *Participación política directa. Referéndum y consultas populares.* Zaragoza, Comuniter, 2013, pp. 53-91, pp. 67-68.. Por eso el gobierno de Canadá preguntó explícitamente al Tribunal Supremo canadiense por el derecho de Quebec a la secesión unilateral, que tanto el dictamen del tribunal, primero, como la Ley de Claridad, después, en el primer párrafo de su preámbulo, le negaron tajantemente.

En el ámbito del derecho internacional, el TS de Canadá aclara, en el par. 125 de su dictamen, que el «hecho» nacional (sintetizado en el lema del separatismo catalán «*Som una nació. Nosaltres decidim*») no juega ningún papel en el asunto. Para el tribunal no es necesario discutir si los nacionalistas tienen razón cuando afirman que Quebec es un

«pueblo» o una nación, porque, aunque la tuviesen, de esa circunstancia no surge ningún derecho de autodeterminaciónEl dictamen y la Ley de Claridad no hablan de la «nación» quebequesa, sino de las provincias de Canadá, de cualquiera de ellas, aunque, obviamente, el dictamen se refiera en particular a la provincia de Quebec. Así, ninguna provincia canadiense tiene derecho de autodeterminación, como tampoco lo tiene ninguna comunidad autónoma española, pero, como veremos, todas ellas tienen igual derecho (se definan o no como «naciones») a buscar la independencia, igual que en España tienen ese mismo derecho Cataluña, Murcia o Extremadura.. Ese derecho sólo se reconoce en tres supuestos absolutamente excepcionales que no se dan en el caso de Quebec. En efecto, en sus parágrafos 138 y 154, el dictamen concluye que los quebequeses no están colonizados, dominados o explotados por una potencia extranjera, y que el Estado canadiense no les niega el acceso al gobierno, ni en Canadá ni en el mismo Quebec, para su desarrollo político, económico, social o cultural. Por tanto, los quebequeses no poseen derecho de autodeterminación conforme al derecho internacional, y, en consecuencia, no poseen tampoco derecho a la secesión unilateral. En el ámbito del derecho interno canadiense sucede otro tanto. El simple resultado de un referéndum no puede dar lugar a una secesión unilateral, según el par. 87, un acto que sería ilegal, declara el par. 104, porque, concluye el par. 149, «la secesión de una provincia no puede llevarse a cabo unilateralmente conforme a la Constitución de Canadá».

¿Qué tendrían que hacer los quebequeses para ser independientes? Pues exactamente lo mismo, ni más ni menos, que los catalanes en España. Si en Quebec se celebrase un tercer referéndum, una clara victoria separatista «conferiría legitimidad» a las instituciones de Quebec, leemos en el par. 87 del dictamen, «para iniciar el proceso de reforma constitucional que permita una secesión por medios constitucionales», porque la secesión de una provincia canadiense, remacha el par. 84, «debe considerarse, en términos jurídicos, como una reforma de la Constitución». Y sin reforma constitucional no puede haber secesión, según el art. 3.1 de la Ley de Claridad.

La reforma constitucional, que aquí, entre otras cosas, exige la ratificación en referéndum del pueblo español, es la bestia negra de los separatistas, y de ahí que intenten soslayarla por todos los medios. Así, cuando Carlos Alsina instaba en febrero de 2019 a Quim Torra a respetar la legalidad vigente, promoviendo una reforma constitucional que concediera el derecho de autodeterminación a Cataluña, Torra respondía que no tiene la mayoría necesaria, que no la va a conseguir, y que por eso decidieron los catalanes autodeterminarse y proclamar su independencia, porque «nosotros ponemos siempre la voluntad del pueblo y la democracia de la gente por encima de cualquier ley»Carlos Alsina entrevista a Quim Torra en Onda Cero, 13 de febrero de 2019 (acceso: 21.04.2020):

https://www.youtube.com/watch?v=IfB9XzmmH74.

De este modo, la «democracia» defendida por los separatistas no solo permite burlar las leyes a capricho, sino que pone una decisión capital que afecta a todo el *demos*, a todo el pueblo soberano, y que, por tanto, deben tomar todos sus miembros, en manos de una pequeña parte del *demos*. Pero el Tribunal Supremo de Canadá tampoco deja aquí margen para la duda. El par. 67 de su dictamen recuerda que «la verdadera democracia no puede existir sin el imperio de la ley», y el par. 151 declara que «los derechos democráticos basados en la Constitución», por amplia que sea la mayoría separatista, «no pueden disociarse de las obligaciones constitucionales». En consecuencia, el par. 75 precisa que la idea de que se puede «eludir legítimamente la Constitución» en nombre de la democracia -evitando así el proceso de reforma constitucional- es completamente errónea, porque «malinterpreta el significado de la soberanía popular y la esencia de la democracia constitucional».

Es lisa y llanamente falso, pues, que la decisión sobre la independencia de Quebec estuviese sólo en manos de los quebequeses, como afirmaba Torrent, y tampoco es cierto que en Canadá hubiese pacto alguno, ni de «claridad» ni de ninguna otra clase, que reconociese a Quebec el «derecho a decidir» o le permitiese su ejercicio. Pero, por decirlo con López Basaguren, «todo es inútil» a este respecto con los separatistas: anclados en la falacia de que «su» nación, por el hecho de que la definan así, tiene derecho de autodeterminación, invocan el dictamen canadiense para intentar fundamentar sus pretensiones, pero, al tiempo, defienden exactamente lo contrario de lo que sostuvo el Tribunal Supremo de CanadáLópez Basaguren, Alberto. «Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *Procés* a la luz de la experiencia comparada». *Op. Cit.,* p. 168..

2. UN REFERÉNDUM IMPOSIBLE

Los nacionalistas catalanes son tan impermeables a los argumentos jurídicos y normativos como a la realidad de los hechos. En la entrevista antes citada, Quim Torra afirmaba que fue el Tribunal Supremo de Canadá quien «permitió que se pudiese hacer» un «referéndum de autodeterminación» en Quebec. Sin embargo, la afirmación no se sostiene, no solo porque el Tribunal Supremo canadiense le negó a Quebec el derecho de autodeterminación, y, por elemental coherencia, nunca podría haber permitido su ejercicio, sino también porque su dictamen se emitió tres años después de que se celebrase ese referéndum. Lo cierto es que los quebequeses pudieron votar en dos ocasiones porque el Parlamento de Quebec, a falta de reserva expresa en la Constitución de Canadá, tiene competencia para convocar un referéndum, mientras que los catalanes no han podido votar porque sus instituciones carecen de esa competencia de acuerdo con la Constitución española.

No hubo en Canadá, pues, un referéndum de autodeterminación «pactado», como sostienen los independentistas. Y el dictamen del TS canadiense muestra que lo relevante no es aquí si se puede convocar legalmente (o no) un referéndum, algo que depende de la regulación constitucional de cada país, sino qué condiciones deben satisfacer los separatistas para presentar una legítima demanda de independencia, particularmente en lo relativo a la mayoría necesaria, y qué consecuencias tendría que esa demanda contase con un apoyo popular suficiente entre los quebequeses.

El referéndum, para empezar, ni siquiera es necesario. En efecto, el par. 88 del dictamen sobre Quebec subraya que un proceso de independencia puede comenzar con un referéndum, pero que no tiene que hacerlo forzosamente de ese modo, y el par. 87 sólo considera el referéndum «un método democrático para conocer las opiniones del electorado». Por tanto, como señala López Basaguren, para el Tribunal Supremo de Canadá es igualmente posible que los electores expresen su opinión sobre la independencia, sin menoscabo para el principio democrático, por otros medios distintos del referéndum*Ibídem*, p. 174. El autor subraya también (pp. 172-173) que las restricciones legales y constitucionales a la convocatoria de referéndums -como las que existen en la Constitución española- son «plenamente legítimas y no vulneran el principio democrático», según los informes de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa.. Podría considerarse que el resultado de las elecciones autonómicas en Cataluña constituye la alternativa más fiable. Pero, desde que comenzó el *procés*, el apoyo a los partidos separatistas jamás ha superado el 38 por ciento del censo electoral, y tampoco lo hizo en 2015, cuando los independentistas plantearon las elecciones como un plebiscito sobre la independencia, ni en 2017, en los momentos de máxima movilización independentista. ¿Es éste un apoyo popular suficiente para sostener las pretensiones separatistas?

Evidentemente, no. En el par. 87 se precisa que una demanda de independencia sólo es democráticamente legítima para el tribunal canadiense si cuenta con el respaldo de una «clara mayoría en sentido cualitativo», es decir, de una mayoría cualificada*Ibídem*, pp. 175-176. Según la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, es perfectamente legítimo exigir mayorías cualificadas a la hora de evaluar el apoyo popular a la independencia, no solo porque se trata de una decisión trascendental, sino también porque hay que dotar a la demanda de una legitimidad democrática incuestionable.. A este respecto, Torrent declaraba con gran solemnidad que los independentistas son conscientes de que no pueden «imponer sus tesis» en contra «de una parte sustancial» de la población catalana. No obstante, cuando tuvieron ocasión de demostrarlo, la Ley del Parlamento catalán 19/2017, en su art. 4.3, solo

exigía una mayoría simple de los votos emitidos (en el referéndum del 1 de octubre) para proclamar la independencia de Cataluña, lo que hicieron, efectivamente, en contra de la voluntad de más del sesenta por ciento de los catalanesSegún los datos de la Generalidad, que no manejaba el censo oficial, la participación fue del 43,3 por ciento y el SÍ obtuvo el apoyo del 38,6 por ciento de los catalanes con derecho a voto. Véase, por ejemplo, «Los resultados del referéndum ilegal publicados por el *Govern* no cuadran». Cadena SER, 6 de octubre de 2017 (acceso: 24.04.2020): https://cadenaser.com/emisora/2017/10/06/sercat/1507302340_737104.html.

Se puede discutir qué mayoría cualificada es necesaria para que una demanda de independencia sea defendible democráticamente hablando. Cuanto más exigente sea la mayoría, tanto más legítima será la demanda. En este sentido, cabría pensar, al menos, en una mayoría de dos tercios del censo electoral, el apoyo de 66 de cada 100 catalanes con derecho a voto, como propuso Miquel Iceta. Es muy dudoso que los separatistas aceptasen la propuesta, porque semejante mayoría resultaría prácticamente inalcanzable. Pero, en Canadá, este asunto no es objeto de negociación ni se pactó con los independentistas quebequeses, como pretende Torrent que hagamos aquí. De acuerdo con el art 2 de La ley de Claridad, es la Cámara de los Comunes, por ser «la única institución política elegida para representar a todos los canadienses», la que decide si una demanda de independencia cuenta con el respaldo de una mayoría suficientemente clara, y, por tanto, la que puede imponer a los independentistas la mayoría cualificada que considere necesaria.

Cuando se les recuerda a los separatistas que no tienen esa mayoría, la respuesta nos devuelve siempre al punto de partida: «Votemos. Hagamos un referéndum», repetía machaconamente Quim Torra en su entrevista con Alsina, y si la Constitución española no lo permite, pues «que la reformen». Pero los separatistas no quieren votar para saber cuántos son. Quieren votar porque un referéndum tendría para ellos, como establecía la Ley del Parlamento catalán 19/2017, en su art. 4.2, «carácter vinculante». Así lo confirmaba Torrent al afirmar en su conferencia que un referéndum «nos compromete con el resultado, sea cual sea». Como observa López Basaguren, los independentistas entienden aquí el principio democrático, una vez más, como «un valor absoluto» frente al que tendrían que ceder forzosamente cualesquiera otros principios políticos y constitucionales, de modo que una victoria separatista en el referéndum impondría al Estado español la ineludible obligación de reconocer la independencia de Cataluña y de hacer todo lo necesario para darle plena efectividad«Demanda de secesión en Cataluña y sistema democrático. El *Procés* a la luz de la experiencia comparada». *Op. Cit.*, pp. 175 y 177-178. López Basaguren subraya que los separatistas entienden que esta sería la consecuencia implícita del referéndum incluso si se admite de palabra que sus efectos jurídicos serían solo consultivos. También Ignacio

Sánchez-Cuenca, por ejemplo, defiende esta tesis. Aunque afirma que el referéndum sería solo consultivo y que Cataluña no tiene derecho de autodeterminación, sostiene que «no habrá más remedio» que pactar los términos de la independencia si los independentistas obtienen la victoria, lo que, en la práctica, equivale a sostener que los catalanes pueden autodeterminarse cuando lo deseen. Véase al respecto *La desfachatez intelectual*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2017, p. 148. En otra de sus obras, *La confusión nacional* (Madrid, Los Libros de la Catarata, 2018), Sánchez-Cuenca invoca también el caso de Quebec como ejemplo de lo que tendría que hacerse en España con la crisis catalana, pero su lectura del dictamen del Tribunal Supremo de Canadá (ni siquiera menciona la Ley de Claridad) es tan sesgada como la de los independentistas catalanes..

Ahora bien, esta posición contraviene flagrantemente lo dispuesto en el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá, que, en su par. 87, prescribe que un referéndum sólo puede tener efectos jurídicos consultivos. Según los pars. 90 y 91, las instituciones canadienses no tienen en modo alguno «la obligación legal de dar su consentimiento a la secesión de una provincia» como resultado de un referéndum, porque «el principio democrático no puede invocarse para ignorar» los demás principios que informan la Constitución de Canadá.

Lejos de conceder a los separatistas «un derecho absoluto» a la secesión, derecho que el Tribunal Supremo canadiense niega explícitamente, su victoria en un referéndum, como ya sabemos, solo los legitima para intentar alcanzar sus objetivos por medios constitucionales, a través de un proceso de reforma de la Constitución, cuyo resultado, aclara el par. 151, no está ni puede estar «predeterminado». En suma, es posible que la reforma constitucional prospere, pero, por supuesto, es también posible que fracase. En cualquier caso, recuerda el par. 85 del dictamen, es solo «el pueblo de Canadá», de cuya soberanía emana la propia Constitución canadiense, quien tiene el poder para llevar a cabo, si así lo desea, esa reforma constitucional.

Por tanto, el referéndum que demanda Torrent es imposible mientras los separatistas le atribuyan unos efectos jurídicos que no puede tener, y hay que considerar también sus efectos políticos, que son ciertamente relevantes. Como explican Francisco Laporta o Lluís Bassets, los independentistas se empeñan en celebrar un referéndum porque el simple hecho de votar, al margen del resultado, supondría para ellos «el reconocimiento jurídico y político de Cataluña como un *demos* que tiene derecho a manifestarse como sujeto político autónomo», esto es, como «nación política», como «sujeto político con derecho a la autodeterminación», incluso si el referéndum se celebrase en toda EspañaLaporta, Francisco, «Las trampas de la consulta». *El País*, 20 de octubre de 2014. Bassets, Lluís. «Los maestros narradores del independentismo: medios, propaganda, redes», en Coll, Joaquim; Molina, Ignacio, y Arias Maldonado, Manuel (Eds.). *Anatomía del Procés. Claves de la mayor crisis*

política de la democracia española. Barcelona, Debate, 2018, pp. 159-180, p. 177..

El Tribunal Supremo de Canadá no se ocupa de estos efectos políticos. Pero, dado que los efectos se producirían en todo caso, al menos para los independentistas, y que estos últimos se atribuirían derechos que el Tribunal Supremo canadiense les niega de plano, existen buenas razones, en este caso políticas, pero coherentes con la doctrina del dictamen sobre Quebec, para rechazar una reforma constitucional que permita la celebración del referéndum catalán.

3. LAS LECCIONES DEL CASO QUEBEQUÉS

Según el par. 93 del dictamen canadiense, cualquiera de las partes implicadas en un proceso de secesión -el Estado y los independentistas- que «no actúa de acuerdo con los principios subyacentes a la Constitución» de Canadá, entre ellos el democrático, el constitucional y el del Estado de Derecho, «pone en riesgo la legitimidad» de sus posiciones. Desde esta perspectiva, no pueden quedar muchas dudas de que las pretensiones de los independentistas catalanes son manifiestamente ilegítimas. Invocan el principio democrático, que en realidad tampoco respetan, porque lo malinterpretan hasta distorsionarlo por completo, pero también porque carecen de la más elemental mayoría cualificada. Y lo invocan para imponer su voluntad a todos los españoles, algo que solo resulta posible si se vulneran los demás principios constitucionales.

Es obvio, si seguimos el ejemplo canadiense, que, si quieren dotar de legitimidad a sus demandas, los separatistas catalanes tendrían que asumir las conclusiones que el Tribunal Supremo de Canadá y el Parlamento canadiense le impusieron al independentismo quebequés. Podemos hablar así de ciertas condiciones, que, además, actuarán en un doble sentido: el separatismo catalán no podrá exigir un diálogo político legítimo con el Estado, ni presentar una legítima demanda de independencia, si no satisface previamente esas condiciones, pero las autoridades españolas no podrán tampoco entablar un diálogo político legítimo con los separatistas catalanes, ni tomar en consideración sus demandas, sin constatar de manera fehaciente que se han satisfecho las condiciones en cuestión.

En primer lugar, los separatistas deben asumir de una vez por todas que Cataluña no es un sujeto político soberano, aunque se la defina como nación, y que no tiene «derecho a decidir», o derecho de autodeterminación, ni conforme al derecho internacional ni en virtud del principio democrático. En consecuencia, no es legítimo seguir exigiendo que se permita votar a los catalanes para ejercer un derecho que en realidad no poseen. En segundo lugar, los separatistas no podrán presentar una demanda de independencia que no cuente con el respaldo claramente mayoritario de los catalanes. Si existen dudas sobre la claridad de esa

mayoría, será el Congreso de los Diputados quien decida si la demanda es democráticamente legítima y si debe rechazarse o tomarse en consideración. En tercer lugar, una demanda de independencia (o de reconocimiento del derecho de autodeterminación) debe formularse inexcusablemente como propuesta de reforma de la Constitución española. Y, como es lógico, debe tramitarse conforme al procedimiento constitucionalmente previsto, que, en este caso, por implicar la modificación de varios artículos del Título Preliminar, es el del art. 168 de la ConstituciónLos artículos que habría que reformar son el 1.2, que proclama que «la soberanía nacional reside en el pueblo español», y el 2.1, que proclama «la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles». En cuanto al art. 168, exige la aprobación de la propuesta de reforma por los dos tercios de cada Cámara, Congreso y Senado, la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones generales, una segunda ratificación por parte de las nuevas Cortes, por idéntica mayoría, y que el pueblo español ratifique la reforma en referéndum..

La primera condición tendría, a su vez, importantes consecuencias prácticas. Si fuese cierto, como afirmaba Torrent, que un «ochenta por ciento» de los catalanes está convencido de que tiene «derecho a decidir» en referéndum el futuro de Cataluña, solo cabría concluir que la propaganda separatista, eficacísima durante los años del *procés*, ha conseguido sembrar la más absoluta confusión en la sociedad catalanaSobre el abuso que el separatismo catalán ha hecho de los recursos públicos para desplegar su formidable maquinaria propagandística, y sobre las «fantasías narrativas», la del «derecho a decidir» entre ellas, que ha difundido para acumular legitimidad en Cataluña, véase el ya citado artículo de Lluís Bassets.. Ahora bien, en estas circunstancias no importa que la causa independentista tenga un apoyo popular abrumador, si lo tuviese, porque, en una democracia constitucional, la legitimidad democrática de una demanda es irrelevante si la demanda carece de legitimidad en términos sustantivos, esto es, si no respeta los principios normativos que inspiran la Constitución. Por tanto, mientras Torrent y los separatistas insistan en el discurso del «derecho a decidir» de la nación catalana, un discurso jurídicamente insostenible, su legitimidad democrática, sea la que fuere, se habrá obtenido en base a reivindicaciones ilegítimas. En breve, dicho claramente, mientras los líderes separatistas no les cuenten la verdad a los ciudadanos de Cataluña, las autoridades españolas tendrán buenas razones, y plena legitimidad, para ignorar el respaldo que los catalanes le brinden a la causa independentista.

Si los separatistas satisfacen estas condiciones, el Parlamento de Cataluña, como el quebequés, tendría «derecho a solicitar la secesión» y a «tratar de lograrla a través de la negociación» con el Estado, según los pars. 92 y 93 del dictamen canadiense. Ese derecho, que, de acuerdo con los pars. 69 y 88, se concreta en el derecho a proponer una reforma constitucional, obligaría a ambas partes, el Estado y los independentistas, a entablar

negociaciones para intentar alcanzar un acuerdo que responda a la voluntad claramente mayoritaria de los catalanes.

El Tribunal Supremo canadiense aclara, sin embargo, en el par. 91, que las negociaciones no pueden limitarse a «los detalles logísticos» de la independencia, como si la independencia fuese un hecho consumado a falta de ciertos pequeños ajustes. Para el tribunal, es una ingenuidad pensar que el proceso de negociación conduce indefectiblemente a la independencia, y eso significa, según los pars. 96 y 97, que el acuerdo para reformar la Constitución no está en modo alguno garantizado, dada la extraordinaria complejidad de las cuestiones a negociar y la dificultad de reconciliar los intereses, obligaciones, aspiraciones legítimas y derechos de todos los canadienses.

Una de las posibles condiciones para que se alcance ese acuerdo servirá para calibrar las dificultades a las que alude el dictamen. A tenor de lo dispuesto en los pars. 96 y 139, la Ley de Claridad establece, en su art. 3.2, que no se podrá proponer ninguna reforma constitucional si el gobierno de Canadá no ha negociado previamente con los independentistas, entre otras cosas, «cualquier modificación de las fronteras de la provincia» que desea independizarse. Y esto significa que no se puede dar por supuesto que una Cataluña independiente mantendría intactas sus actuales fronteras. De hecho, hay buenas razones normativas, razones de justicia democrática, para presumir lo contrario.

Roger Torrent afirmaba en su ya citada conferencia que un Estado que se quiera democrático no puede retener a una parte significativa de su población en contra de su voluntad, y que la permanencia de los catalanes en España tiene que ser una elección, no una imposición. Ahora bien, si Torrent tuviese razón, una Cataluña independiente que se quiera democrática no podría tampoco llevarse a una parte significativa de su población en contra de su voluntad, y los independentistas tendrían que admitir entonces que los catalanes que quieran permanecer en España puedan hacerlo. De lo contrario, su pertenencia a esa Cataluña independiente sería también fruto de la imposición, no de la elección.

Así, según la lógica del propio Torrent, tendría que garantizarse que las zonas de Cataluña en las que no exista una clara mayoría separatista queden fuera del proceso de independencia. Esta sería una condición que las autoridades españolas podrían imponer legítimamente a los independentistas, y que estos últimos tendrían que aceptar, aunque parece ciertamente difícil que lo hicieran, para que la reforma constitucional tuviese alguna posibilidad de prosperarStephane Dion, el ministro canadiense cuyas preguntas dieron lugar al dictamen del TS, sostiene esta posición en «Democracia, unidad, secesión: el caso de Quebec». *Cuadernos de Pensamiento Político*, núm. 3, julio de 2004, pp. 49-57, p. 56..

En realidad, lo previsible es que el acuerdo no se alcance nunca, porque el Tribunal Supremo de Canadá obliga a negociar a dos partes que mantienen posiciones de todo punto irreconciliables, pero, al tiempo, no obliga, porque no puede hacerlo, a que ninguna de ellas modifique su posición. Existirían así, en rigor, tanto en Canadá como en España, dos demandas en conflicto, la unidad y la independencia, que son demandas excluyentes. O hay independencia o se mantiene la unidad, pero, evidentemente, el acuerdo para la reforma constitucional será imposible, y, en lógica consecuencia, también la independencia de Cataluña, sin la voluntad de la mayoría del pueblo español.

El dictamen canadiense impone en todo caso otra condición, la cuarta, a los independentistas. El respeto del procedimiento constitucionalmente previsto para reformar la Constitución exige también, naturalmente, el respeto del resultado del proceso. Si el separatismo catalán está realmente dispuesto a seguir el ejemplo de Quebec, respetando los principios inspiradores de la Constitución canadiense, que, a fin de cuentas, son sustancialmente los mismos que inspiran la Constitución española, la decisión del pueblo español, tanto si admite sus demandas como si las rechaza, debe aceptarse y acatarse como una decisión plenamente legítima en términos democráticos. Es necesario, pues, como precaución última antes de que se discuta la reforma constitucional, que los separatistas renuncien a declarar unilateralmente la independencia de Cataluña si su demanda es rechazada, porque, según los pars. 106-108 del dictamen, esa declaración comportaría la violación del derecho canadiense y del derecho internacional, dando por bueno el inadmisible principio de que se puede violar la ley si la violación resulta exitosa.

4. ¿EXISTE UNA SOLUCIÓN PARA LA CRISIS CATALANA?

Llegados a este punto, se comprende fácilmente que el separatismo catalán, pese a sus recurrentes alusiones propagandísticas, no tenga el menor interés en que España siga el ejemplo canadiense. Pero tampoco los independentistas quebequeses aceptaron la respuesta que las instituciones de Canadá dieron al problema de Quebec.

En efecto, el Parlamento provincial de Quebec respondió a la Ley de Claridad, poco después de su aprobación, en diciembre de 2000, con una ley que invocaba la legalidad internacional para reiterar el derecho del «pueblo» quebequés a decidir en referéndum (por mayoría simple) «el status jurídico y político» de QuebecLópez Basaguren, Alberto. «Los referendos de secesión de Quebec y la doctrina de la Corte Suprema de Canadá». *Op. Cit*., pp. 85-86.. Según esta ley, que, con impúdico cinismo, prohíbe la modificación de las fronteras de Quebec sin el consentimiento de los quebequeses, ningún otro Parlamento o gobierno podría modificar los poderes, la legitimidad y la soberanía del Parlamento de Quebec, ni condicionar la voluntad democrática de los quebequeses a la hora de decidir su futuro. Así pues, en pocas

palabras, el independentismo quebequés no sólo rechazó e ignoró la Ley de Claridad, sino que continuó exigiendo todo aquello que le había negado el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá tras el referéndum de 1995, y actuaba, de hecho, como si ese dictamen y la Ley de Claridad no existiesen.

No se puede afirmar, por tanto, a la luz de esta reacción, que la experiencia canadiense nos enseña que existen soluciones políticas a crisis políticas como las que provocan las demandas independentistas. Antes al contrario, lo que enseña la experiencia canadiense, o, mejor, lo que confirma del caso catalán, es que la única solución que están dispuestos a admitir los independentistas, en España y en Canadá, es la que satisface sus exigencias, y que, como proclamó Artur Mas en febrero de 2013, contra el «derecho a decidir» y la «voluntad de la gente» -de la gente favorable a la independencia, se entiende- «no hay normas, ni leyes, ni constituciones ni interpretaciones posibles»La sentencia del Tribunal Constitucional, STC 42/2014, de 25 de marzo, que anuló parcialmente la resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, que declaraba la soberanía del pueblo de Cataluña, recoge estas declaraciones en el apartado B de la sección 2 de sus Antecedentes..

Estas palabras certifican que el nacionalismo catalán no solo está en abierto conflicto con la Constitución española, sino también con los fundamentos normativos de cualquier otra democracia constitucional, incluida la canadiense, y, desde luego, con las normas, la doctrina y la práctica del derecho internacional. Si la «conllevancia orteguiana» de Cataluña y España, según Torrent, «ya no es posible», y si tampoco puede haber «solución factible y duradera» sin un referéndum de autodeterminación, todo apunta a que estamos, además, ante un conflicto que los propios nacionalistas catalanes han convertido en insoluble mediante la transacción y el compromiso.

Hay que señalar, con todo, que López Basaguren sostiene también que en España debemos afrontar el debate sobre la «conveniencia política democrática» de hacer legalmente posible el referéndum que demandan los separatistas, porque, en una cuestión de tanta relevancia, su celebración puede acabar siendo inevitableLópez Basaguren, Alberto. «¿Derecho a decidir?». *Galde*, núm. 6, julio de 2014, pp. 37-39 (acceso: 21.03.2020): https://www.galde.eu/es/derecho-a-decidir/. Es una opinión discutible por muchas razones. Francisco Laporta sintetizaba algunas de ellas en el artículo antes citado, «Las trampas de la consulta», y existen otras que no pueden ignorarse, como la dificultad de garantizar la imparcialidad de los medios públicos de comunicación catalanes, que muestran un sesgo marcadamente pro-independentista. Pero, en todo caso, las reformas legales que resultasen de ese debate no podrían limitarse, como propone enseguida el mismo López Basaguren, a determinar las «condiciones de validez» de ese referéndum de acuerdo con la doctrina del

Tribunal Supremo de Canadá, esto es, a fijar la pregunta clara que debería formularse y la mayoría clara que deberían obtener los independentistas.

Ambas cuestiones son importantes, qué duda cabe, pero si la respuesta de Canadá al problema de Quebec ha de ser el ejemplo para ordenar un proceso de independencia, ha de serlo, como es lógico, en todos sus aspectos, y no sólo en aquellos que interesen a los independentistas catalanes. Por tanto, un verdadero «Pacto de Claridad» podría concluir con una reforma constitucional que permita la celebración de un referéndum sobre la independencia, aunque, conviene recordarlo, el Tribunal Supremo de Canadá no lo considere necesario desde una perspectiva democrática para iniciar el proceso. Pero solo a condición de que los independentistas admitan, y demuestren durante un tiempo razonable que obran en consecuencia, que la convocatoria del referéndum no implica en modo alguno el reconocimiento del derecho de autodeterminación de Cataluña ni su condición de sujeto político soberano, que tanto la pregunta como la mayoría cualificada necesaria serán fijadas por el Congreso de los Diputados, que su demanda de independencia (si cuenta con el apoyo popular suficiente) se tramitará conforme al procedimiento de reforma constitucional del art. 168 de nuestra Constitución, porque la decisión final está en manos de todo el pueblo español, y que el eventual rechazo de su demanda no legitima una declaración unilateral de independencia.

Mientras no se asuman estos presupuestos, el «Pacto de Claridad» que reclamaba Roger Torrent en su conferencia, una propuesta que evoca el ejemplo canadiense, pero que no respeta ni el dictamen del TS de Canadá ni la Ley de Claridad, no pasa de ser un hábil embeleco del independentismo catalán (otro más) para alcanzar sus objetivos al margen de la Constitución española. En consecuencia, mientras los demás actores políticos respeten nuestro ordenamiento constitucional, es un pacto inasumible, y no existen «soluciones políticas» que satisfagan o reconozcan de algún modo las pretensiones de los independentistas catalanes, precisamente porque son ilegítimas, sin incurrir, a su vez, en una radical ilegitimidad.