

Integración territorial y sistema federal: el modelo federal canadiense y la secesión de Quebec*

Francisco Javier
Romero Caro

Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco

* The present chapter is financed in the framework of the funding scheme “Seal of Excellence” of the Autonomous Province of Bolzano/Bozen – South Tyrol, project DATE.

SUMARIO:

- I. Introducción
- II. Síntesis de la tesis
- III. Conclusiones
- IV. Nuevos horizontes.

NOTA BIOGRÁFICA:

Francisco Javier Romero es licenciado en Derecho y ADE por la UC3M. Doctor *Cum Laude* en Derecho por la Universidad del País Vasco tras cursar el Máster Universitario en Derecho Constitucional del CEPC, actualmente es Investigador Senior en el Instituto de Federalismo Comparado de EURAC Research. Sus principales líneas de investigación versan sobre la distribución territorial del poder en sistemas multinivel (con especial atención a los estados federales) y el fenómeno de la secesión. Ganador del XVII Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial, ha sido profesor de Derecho en la Universidad de Nebrija e investigador FPI y postdoctoral en la Universidad del País Vasco, realizando estancias de investigación en la Universidad de Ottawa, el CEPC, el Max Planck y la UNED.

I. INTRODUCCIÓN

En los albores del verano de 2014, una vez completado el Máster Universitario en Derecho Constitucional que cursé en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, me encontraba ante la encrucijada a la que se enfrenta todo estudiante al fin de su etapa universitaria. ¿Qué camino tomar? Una decisión difícil que, sin duda, condicionaría mi futuro tanto en el corto como en el medio (y quién sabe si en el largo) plazo. Tras no pocas dudas, me decidí por la carrera académica, embarcándome en el largo y arduo viaje que supone elaborar una tesis doctoral.

La primera tarea pasaba por elegir un tema y un director, decisiones que suelen ir unidas. En lo referente al tema, desde mis inicios en la Universidad tuve gran interés por el Derecho Constitucional y, en particular, por la distribución territorial del poder en aquellos estados compuestos en los que hay pulsiones secesionistas. Si a ello le sumamos que Escocia iba a celebrar un referéndum acerca de su posible independencia en pocos meses, la cuestión no podía estar más candente. Con estos mimbres y tras el gentil ofrecimiento del Profesor Alberto López Basaguren para dirigir mi proyecto de tesis comencé mi andadura predoctoral en la Universidad del País Vasco. Cualquier comienzo es difícil y quizá, más aún, el de una tesis doctoral. Es una empresa que uno se plantea a largo plazo, por lo

que corre tanto el riesgo de dejarse llevar en los primeros compases, pensando que llegado el momento cogerá velocidad, como de caer en la frustración de ver que la nave no avanza y que la zanja en la que ha quedado encallada es cada vez más profunda. En mi caso, los primeros meses los dediqué a leer cualquier cosa que cayera en mis manos relacionada, incluso tangencialmente, con el que tema que pretendía estudiar. Gracias a ello, no solo descubrí realidades desconocidas y desterré algunas ideas erróneamente preconcebidas, sino que fui progresivamente dándome cuenta de que mi “tema” -inicialmente una comparación entre los procesos secesionistas en Quebec y Escocia- realmente era un “macrotema” que debía ser recortado, matizado, perfilado y centrado con el fin de poder realizar la investigación. Finalmente, y con los habituales reparos que todo estudiante de doctorado tiene a la hora de variar su idea inicial, llegué a la conclusión de que la experiencia canadiense era suficientemente rica como para justificar un estudio pormenorizado de un solo caso, postergando, como resultado, el análisis de la experiencia escocesa o de cualquier otro estudio de derecho comparado a trabajos posteriores a la tesis.

Una vez centrado el tema, llegó el momento de ponerse en marcha y comenzar a escribir, todavía sin mucho orden, pues tal como nos recordaba aquella frase de Antonio Machado grabada en azulejos en la fachada de mi colegio “se hace camino al andar”. Con el objetivo de sentar las primeras bases, me incliné por comenzar el estudio por aquello que consideré me podía resultar más familiar o sencillo: el sistema institucional. A la hora de abordar el sistema institucional dirigí la mirada rápidamente al Senado al ser esta la cámara encomendada con la labor de la representación territorial en un estado federal como Canadá. Sin embargo, como rápidamente aprendí, las apariencias a veces engañan, pues me encontré con un Senado disfuncional que en nada sigue los cánones de lo que debería ser una cámara llamada a vehicular la participación territorial en un estado de naturaleza federal. Paradójicamente, lo que esperaba que fueran las primeras líneas de la tesis acabaron desembocando en un trabajo sobre la posición del Senado en Canadá y la imposibilidad crónica de su reforma, al hilo de un Dictamen del Tribunal Supremo que analizaba una serie de propuestas en dicho sentido, el cual fue finalmente publicado bajo el título “*Senado y sistema federal en Canadá ¿imposibilidad de una reforma deseable?*” en la Revista de Estudios Políticos.

La alegría por la primera publicación no debía ocultar la necesidad de centrarse en desarrollar y, especialmente, estructurar la tesis pues en caso contrario corría el riesgo de eternizarse sin que el barco llegara a puerto alguno. Junto a una breve visita al Max Planck de Heidelberg que, si bien me permitió solventar ciertas dudas, también acrecentó otros temores, hubo dos momentos decisivos en esta etapa inicial de elaboración de la tesis. El primero de ellos fue la posibilidad de realizar una estancia de investigación en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales que me permitió no solo acceder a su gran biblioteca, sino también poder departir con otros investigadores y enriquecer mi trabajo. Precisamente durante dicha estancia conocí a Pablo Guerrero y Daniel Fernández

Cañueto, quienes me dieron a conocer el proyecto -aun embrionario- que tenían entre manos. Aquello cristalizó en la primera edición del seminario “Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional”, celebrada en el Palacio de la Aljafería de Zaragoza el 22 de noviembre de 2016 con la inestimable colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad. En dicha jornada, tras recibir la amable invitación de los organizadores, tuve la oportunidad de presentar el proyecto de tesis en el que me encontraba trabajando. Mi intervención aquel día tomó el título de “*El federalismo canadiense como modelo de solución de crisis y conflictos constitucionales*” y supuso la primera presentación en sociedad de lo que luego acabaría germinando en una tesis. Tesis que, con alguna adaptación, alumbró un libro titulado “*El sistema federal de Canadá: ¿un modelo de integración? Crisis secesionista en Quebec y evolución del sistema federal*” publicado precisamente por dicha Fundación tras ser ganador del XVII Premio “Manuel Giménez Abad” para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial. El proyecto que había presentado por primera vez en Zaragoza tendría su culminación final en dicha ciudad.

En aquel seminario, el cual me da la oportunidad de contribuir a esta obra junto a otros queridos colegas y amigos, esboqué el esqueleto ya sí definitivo de la tesis, el cual desgranaré con mayores detalles a continuación. Antes de ello, me gustaría retomar las razones que me llevaron a elegir Canadá como caso de estudio pues en ello centré la parte inicial de mi intervención durante aquel seminario. En primer lugar, estamos ante un estado federal desde su creación en 1867 con la aprobación de la *British North America Act*, constituyendo además la forma federal una novedad absoluta en el sistema británico, posteriormente seguida por la *Commonwealth* de Australia. Por otra parte, Canadá representa un modelo exitoso de reacción ante una crisis secesionista, continuando la federación unida a pesar de la crisis constitucional perenne que ha sufrido desde su misma fundación, la cual tomó fuerza a mediados de los años 70 del siglo pasado, teniendo como culmen los referéndums de soberanía en Quebec en 1980 y, especialmente, en 1995. Esta reacción exitosa no solo se basa en la derrota de la opción soberanista en ambas consultas sino también en la puesta en práctica de una serie de medidas que han permitido que el modelo federal se adapte progresivamente a las demandas de Quebec sin necesidad de reformar formalmente la Constitución, dada la camisa de fuerza que supuso la aprobación de un mecanismo de reforma que no dependería del Parlamento de Londres con la *patriación* de la Constitución en 1982 como quedó demostrado tras los fracasos de los intentos de reforma constitucional del Lago Meech (1987) y Charlottetown (1992).

Una vez abordadas estas cuestiones previas, pasé a explicitar los objetivos que pretendía alcanzar con mi investigación. Si bien estos han sido refinados y matizados, su núcleo fundamental no sufrió grandes variaciones desde el seminario hasta la defensa de la tesis. En particular, con dicho trabajo pretendía determinar aquellas características del modelo federal canadiense que lo dotan de flexibilidad, posibilitando un correcto acomodo de Quebec en su seno sin que ello implique la necesidad de una reforma constitucional dada su imposibilidad en

la práctica. En consecuencia, eran estas medidas infraconstitucionales las que serían objeto de estudio, evaluando con especial interés las políticas puestas en práctica tras el referéndum de 1995 con el objetivo de ir reconduciendo la situación y rebajar la tensión soberanista en Quebec que tensionó enormemente las costuras del sistema federal de Canadá.

Desde aquel seminario, y siguiendo los valiosos consejos que ofrecieron los distintos participantes, el proyecto de tesis fue cogiendo velocidad de crucero, avanzando ahora sí con mayor presteza. Además, el mismo se vio significativamente enriquecido gracias a las estancias de investigación que realicé en la UNED, el CEPC y, finalmente, la Universidad de Ottawa. Esta última experiencia en Canadá me permitió ir cerrando algunas cuestiones que aún continuaban abiertas y, en particular, culminar la parte relativa al federalismo fiscal gracias a los fructíferos intercambios con diferentes expertos.

Al regreso a España, únicamente faltaban algunos detalles por pulir y unas últimas correcciones por realizar antes de poder presentar, al fin, la versión definitiva. Enfrascado en esta labor, me fueron de gran ayuda las sugerencias y comentarios recabados en el marco de la tercera edición del seminario “*Nuevos Horizontes del Derecho Constitucional*” que se celebró en Lérida en febrero de 2019. Lo que llegó a Zaragoza como un proyecto en sus inicios, salió de Lérida ya maduro y a punto de ser terminado. Finalmente, tras algunas vicisitudes burocráticas de última hora, la tesis vio la luz a comienzos de septiembre de 2019, obteniendo la máxima calificación y la mención internacional.

Por último, me gustaría finalizar esta introducción agradeciendo a todas las personas -con especial mención a mis padres y a Blanca del Mar- e instituciones que me han apoyado durante este largo viaje, desde que el barco zarpó en el verano del año 2014 hasta que finalmente arribó a puerto en Bilbao en septiembre de 2019.

II. SÍNTESIS DE LA TESIS

La integración y acomodo del pluralismo territorial constituye un desafío de gran complejidad para todo estado compuesto, siendo un fenómeno recurrente en aquellos de naturaleza federal como España tal como se ha podido comprobar en los últimos tiempos. A la hora de abordar dicha situación, la experiencia comparada puede servir como referente para diseñar medidas con las que intentar dar solución al reto que plantea el fenómeno de la integración territorial.

El sistema federal de Canadá, a raíz del contencioso acerca de la secesión de Quebec y, notablemente, de las dos consultas soberanistas celebradas en dicha provincia, ha dejado de ser aquel federalismo olvidado del que nos hablaba Ruíz Robledo a comienzos de los 90 para convertirse, por pleno derecho, en uno de los modelos de referencia a la hora de abordar las reclamaciones

independentistas en España. Sin embargo, el interés por el modelo canadiense no ha llevado a la literatura académica española a estudiar el mismo de forma global, sino que esta ha optado mayoritariamente por estudios parciales, de caso, de la realidad canadiense, focalizados en cuestiones concretas pero carentes de una visión de conjunto. De forma paralela, han proliferado las visiones interesadas o sesgadas de la experiencia canadiense tendentes a respaldar unas determinadas pretensiones políticas, ya sea entre los partidarios o los detractores de la secesión, magnificando determinados elementos -con la Ley de Claridad como ejemplo paradigmático- y/o minusvalorando otros hasta llegar incluso a construir su propio “relato canadiense”, distorsionando el impacto que los mismos han tenido en Canadá y Quebec.

En consecuencia, la tesis doctoral que aquí se resume ambiciona desterrar dichas interpretaciones tergiversadas de la experiencia canadiense, ofreciendo, al hilo de la crisis constitucional acaecida como resultado de la reclamación secesionista en Quebec, una visión de conjunto del sistema federal de Canadá en la que se exploran con detalle los elementos troncales de este: el sistema de distribución de competencias, el sistema institucional y el sistema de financiación, los cuales han jugado un importante papel a la hora de acomodar en el seno de la federación a la provincia de Quebec y sus demandas.

1. El punto de partida: causas y consecuencias de la crisis constitucional canadiense y el proceso soberanista en Quebec

La tesis tiene como punto de partida un análisis de la crisis constitucional acaecida en Quebec a finales del siglo pasado producto de las reclamaciones de soberanía suscitadas en la *belle province*, cuestión de la que se ocupan los dos primeros capítulos. El estudio comienza contraponiendo las dos visiones dominantes -nótese la ausencia de una visión indígena- acerca de los orígenes de la Confederación. Estas dos narrativas, una de carácter centralista dominante en el Canadá anglófono y otra de corte autonomista con epicentro en Quebec, constituyen el sustrato de dos formas divergentes de entender el modelo federal canadiense. El proceso de transformación social que experimentará Quebec durante la Revolución Tranquila sacudirá los cimientos de la sociedad quebequesa, alterando decisivamente los equilibrios de poder. La redefinición de la comunidad nacional de Quebec, basada en la lengua francesa y con el gobierno provincial como institución vertebradora de la nueva nación, conlleva el fin de la subordinación francófona al dominio político y económico anglófono en Quebec. Este cambio de paradigma servirá de germen al nacionalismo quebequés, vehiculado políticamente a través del *Parti québécois* (PQ), el cual llegará al poder por primera vez en 1976. La victoria electoral del PQ supuso el pistoletazo de salida de una nueva crisis constitucional -una situación recurrente desde la creación de la Confederación- que afectará a Canadá en lo que resta de siglo, con un primer punto álgido en el referéndum sobre la soberanía-asociación de 1980.

La negativa por parte del electorado de Quebec a otorgar un mandato para negociar un tratado de soberanía-asociación con Canadá y, por ende, para abandonar la federación y convertirse en un estado autónomo, no solo supondrá un revés para las aspiraciones del PQ sino que esta será interpretada por P.E. Trudeau como un aval para materializar su proyecto fetiche: la *patriación* de la Constitución y que esta dejara de ser una norma al amparo del Parlamento británico, órgano competente para su reforma. El proceso de *patriación* constitucional tensionará enormemente las costuras del modelo federal, generando un agrio enfrentamiento entre las provincias y el gobierno federal que, a la postre, desembocará en el aislamiento constitucional de Quebec. Este proceso de construcción nacional, que rivalizaba con la identidad *québécoise* surgida en Quebec tras la Revolución Tranquila, tenía el objetivo de evitar un rebrote de la tensión soberanista, creando un sentimiento de pertenencia a Canadá.

La falta de acuerdo entre el ejecutivo de P.E. Trudeau y las provincias en torno al proceso de *patriación*, junto a la amenaza federal de llevar a cabo una *patriación* unilateral, acabó derivando en un conflicto constitucional resuelto por el Tribunal Supremo en el *Patriation Reference*. Si bien el Tribunal no apreció la existencia de una obligación jurídica que forzara al gobierno federal a recabar el consentimiento provincial para llevar a cabo la *patriación*, sí que apreció la existencia de una convención constitucional que requería un grado sustancial de consenso provincial. Dicha decisión estimuló las negociaciones, llegándose a un acuerdo del que Quebec quedó excluida. Este acuerdo alumbrará la Constitución de 1982, texto que incorporaba un elemento novedoso y singular como es la cláusula *notwithstanding* con la finalidad de vencer las reticencias provinciales hacia posibles interpretaciones centralizadoras de la Carta de Derechos y Libertades. La provincia de Quebec reaccionó a su exclusión del proceso de *patriación* con un contencioso judicial a través del cual reclama un derecho de veto con base en su condición de pueblo fundador y su carácter de sociedad distinta. Sin embargo, dicha pretensión sería rechazada por el Tribunal Supremo en el *Veto Reference*, negando la concepción dual de la Confederación, lo cual suponía el triunfo de la narrativa anglófona del origen del pacto federal y de la relación entre Quebec y Canadá, agravando la crisis constitucional y ahondando en el aislamiento de Quebec en el seno de la federación.

Tras examinar sucintamente el contenido del texto constitucional de 1982, el estudio pasa a abordar los diferentes intentos puestos en marcha por el gobierno federal para dejar atrás la crisis y reintegrar a Quebec en el consenso constitucional: los Acuerdos del Lago Meech (1987) y Charlottetown (1992). El Acuerdo del Lago Meech venía a dar respuesta a todas las demandas efectuadas por Quebec en relación al proceso de *patriación*, a excepción del reconocimiento de un derecho de veto en caso de futuras reformas constitucionales, si bien se producían ciertos avances en dicha dirección al exigirse la unanimidad para reformar las materias del artículo 42 de la Constitución de 1982. Pese a la decidida voluntad por parte del gobierno federal de concluir el acuerdo, el largo periodo de ratificación y la tensión lingüística causada por la sentencia del caso

Ford, en la que el TS declaraba contrarias a la Carta varias disposiciones de la Loi 101 que prohibían la rotulación comercial en idioma distinto al francés, enturbiaron el ambiente y finalmente este acabaría descarrillando. Misma suerte correría el Acuerdo de Charlottetown, cuyo rechazo en referéndum tanto en Quebec como en el resto de Canadá supuso el fin la vía constitucional para integrar a Quebec y conseguir la ratificación de la Constitución de 1982 por parte de la Asamblea Nacional.

El fracaso de ambos acuerdos no hizo sino reforzar las tesis soberanistas del PQ, abonando el retorno de dicha formación al gobierno provincial con la promesa de celebrar un nuevo referéndum sobre la soberanía de Quebec, el cual se llevaría a cabo el 30 de octubre de 1995 deparando una angustiosa victoria del “no” por un margen de apenas 50.000 votos.

Junto a las causas de la crisis constitucional -primer capítulo-, esta primera parte también explora sus consecuencias -segundo capítulo-, tanto en el plano jurídico como en el político. En el jurídico, se analizan las medidas puestas en marcha por el gobierno federal para afrontar el reto planteado por el soberanismo: el Plan A, mediante el que se rescataba la idea de otorgar un derecho de veto a Quebec ante futuras reformas de la Constitución, y el B, que optaba por una línea dura con el soberanismo, solicitando una opinión consultiva al Tribunal Supremo sobre la legalidad de una hipotética secesión unilateral de Quebec.

En particular, el análisis se centra en la construcción jurídica realizada por el Tribunal Supremo en el Dictamen sobre la secesión de Quebec, cuyas lecciones han trascendido fronteras. Una vez constatada por parte del Tribunal la inaplicabilidad a Quebec de los supuestos bajo los que el Derecho Internacional reconoce el derecho a la autodeterminación (pueblos oprimidos o sujetos a dominio colonial), este pasa a centrar la cuestión en el derecho interno. En su análisis, el Tribunal identifica una serie de principios estructurales (el federalismo, la democracia, el constitucionalismo y el imperio de la ley y la protección de las minorías) que subyacen al texto constitucional y de cuya interacción deriva un deber de negociar, de buena fe, la cuestión de la secesión. De esta forma, el Tribunal fija una serie de criterios -resumidos en el axioma mayoría clara en relación a pregunta clara- que deben guiar la conducta de los actores políticos ante el deseo claro de la población de una provincia de dejar la federación canadiense, voluntad que, necesariamente, deberá ser articulada a través de un proceso de reforma constitucional. Este enfoque supone un cambio de paradigma en la forma de concebir la Constitución de Canadá con respecto al clásico del federalismo estadounidense, que negaba tajantemente la secesión, al abrir la puerta a contemplar la misma desde el derecho interno. Dentro del análisis del Dictamen, se presta especial atención a aquellas cuestiones -caso del sentido cualitativo de la mayoría clara- que parecen haber caído en el olvido en España, pero sin las cuales no puede entenderse la realidad canadiense. De igual modo, también son objeto de estudio los claroscuros provocados por la decisión del Tribunal, el cual dejó varias cuestiones sin resolver, trasladando

a los actores políticos la responsabilidad de integrar dichos vacíos, como es el caso del procedimiento de reforma aplicable para materializar la secesión. En conexión con este último aspecto, se analizan los diferentes procedimientos de reforma aplicables, teorizando sobre sus consecuencias con la voluntad de determinar cuál debería ser el más idóneo para una cuestión de elevada complejidad como es la secesión de una provincia del resto de la federación.

A pesar del gran valor teórico del Dictamen del Tribunal, este no satisfizo a ninguna de las partes, aprobando tanto el gobierno federal como el de Quebec normas -Ley de Claridad federal y la Ley 99 de Quebec- en las que fijaban su propia interpretación del mismo, revindicando sus planteamientos previos. Dichas normas son fiel reflejo de dos concepciones políticas enfrentadas que responden a dos visiones radicalmente diferentes del modelo federal, cuyas implicaciones -más políticas que jurídicas- aún coleean en los Tribunales veinticinco años después.

Esta primera parte de la tesis termina realizando un recorrido por los diferentes intentos llevados a cabo en el plano político tendentes a alcanzar una progresiva integración de la diferencia quebequesa, cuestión que es abordada desde dos vectores principales: la lengua y la educación. Dentro de este análisis se reexamina la doctrina del Tribunal Supremo en el caso Ford, constatando su vigencia, apreciándose un cambio en la forma de actuar del legislador provincial, quien ha optado por un enfoque más pragmático, huyendo de la confrontación constitucional con el fin de asegurar el mantenimiento del *visage linguistique* de Quebec. En materia educativa, se presta atención a la controversia generada en torno a las escuelas pasarelas detallándose cómo el legislador quebequés ha sabido conjugar la defensa de sus postulados tradicionales con el cumplimiento de la doctrina del Tribunal Supremo sin necesidad de recurrir a mecanismos constitucionales extraordinarios como la cláusula *notwithstanding*, en un claro ejemplo de integración progresiva de la diferencia.

Finalmente, a modo de cierre, se trata, por un lado, el efecto que han tenido las medidas puestas en práctica por el gobierno federal en el movimiento soberanista, condicionando su discurso y agenda política, discutiéndose sus perspectivas de futuro. Por otro, se examinan tanto el estado actual de las reivindicaciones históricas de Quebec tras el proceso de integración gradual que se ha ido produciendo a lo largo de los últimos años como las nuevas demandas de la provincia para retornar al consenso constitucional, cuestiones que servirán de hilo conductor de los siguientes bloques de la tesis, los cuales se centran en describir y analizar los diferentes elementos del sistema federal a través de los cuales se podría dar acomodo a estas reivindicaciones.

2. El modelo de distribución de competencias como eje vertebrador del sistema federal

Una vez sentadas las bases con la reconstrucción de la crisis constitucional canadiense, la tesis pasa a centrarse en aspectos concretos del modelo federal de Canadá con el objetivo de identificar aquellos elementos que lo dotan de flexibilidad, permitiéndole canalizar las tensiones existentes entre centro y periferia. En particular, esta comprende los tres elementos troncales que conforman el sistema constitucional de Canadá: el sistema de distribución de competencias, el sistema institucional y el sistema de financiación; analizando cómo estos han influido en la gestión de dicha crisis. En cada uno de ellos, se realiza un análisis de conjunto, prestándose especial atención a las particularidades propias del sistema federal de Canadá que lo alejan de los modelos federales clásicos y, en particular, a los elementos de flexibilidad del mismo, pues estos han desempeñado un rol clave a la hora de acomodar las demandas de Quebec en el seno de la federación.

El sistema de distribución de competencias es objeto de análisis en el tercer capítulo de la tesis bajo un enfoque sistemático, con la finalidad de ilustrar cómo dicho sistema ha ido evolucionando desde la rigidez del diseño constitucional original hacia una flexibilidad práctica gracias a la interpretación judicial, habiendo esta posibilitado que una Constitución de carácter antiguo haya ido evolucionando para dar respuesta a los desafíos de una realidad cada vez más compleja e interconectada.

El estudio comienza por la lista de competencias federal, describiendo cada una de las materias que la integran, así como profundizando en una serie de fenómenos que han ido transformando el sistema, alterando el diseño original. Siguiendo esta línea, se ilustra cómo valores como la unidad y eficiencia económica, el interés nacional o la protección penal han sido determinantes a la hora de interpretar el sistema de competencias, actuando como fuerza centralizadora a costa de la esfera competencial provincial.

El análisis de las competencias atribuidas a la federación se completa con el examen de la naturaleza y alcance de la cláusula residual de competencias a favor de la federación; una de las singularidades propias del modelo canadiense que lo distingue de otros sistemas federales. La misma no solo actúa como cláusula residual, sino que también adopta otras manifestaciones, no expresamente contempladas en la Constitución, como es su faceta como poder de emergencia, la cual, a diferencia de en otros estados, no ha sido utilizada durante la crisis del coronavirus.

Los títulos competenciales en manos de las provincias son tratados siguiendo el mismo esquema, con especial énfasis en las competencias complementarias. Estas completan los títulos federales, generando un sistema de distribución de competencias en forma de queso gruyere. Este sistema implica que, en la

práctica, existan agujeros en la regulación de una materia al encontrarse partes de la misma bajo competencia del otro nivel de gobierno, la cual solo queda regulada de manera completa por la actuación de los dos órdenes competenciales. Las provincias, de forma análoga al nivel federal, también cuentan con una cláusula residual de competencias para aquellas materias de naturaleza local o privada, la cual ha permitido consagrar algunas especificidades propias del modelo canadiense como es el caso de la competencia provincial en materia de valores mobiliarios pese a los distintos intentos centralizadores por parte del gobierno federal. La coexistencia de dos cláusulas residuales, cada una de ellas en favor de un nivel de gobierno, aunque con diferente alcance y naturaleza, ha aumentado la complejidad del sistema siendo la interacción entre ambas la que permite cerrar el sistema.

Seguidamente, son objeto de análisis las competencias concurrentes entre los dos niveles que, si bien son reducidas en el texto constitucional (agricultura, inmigración y pensiones), estas han ido incrementándose a través de la interpretación judicial. Dicha interpretación judicial del sistema competencial ha alumbrado una pluralidad de doctrinas cuyo alcance ha sido decisivo en la evolución y desarrollo del modelo federal, modulando progresivamente el mismo desde la rigidez del sistema original hasta admitir una tímida, pero creciente, cooperación entre los dos niveles de gobierno.

Junto a la descripción de la distribución de competencias entre los dos niveles, constatando cómo, en líneas generales, esta es homologable a la presente en otros modelos comparados, este capítulo también hace hincapié en la condición integradora del federalismo asimétrico. En este sentido, se ilustra cómo este ha permitido dotar a Quebec de competencias con las que dicha provincia pueda desarrollar su carácter distintivo -en áreas tan diversas como lengua, cultura, pensiones o relaciones internacionales- sin que ello resulte en un menoscabo del principio de igualdad entre territorios.

3. El modelo institucional canadiense y las relaciones intergubernamentales

El capítulo cuarto se adentra en otro pilar fundamental del modelo federal canadiense: el sistema institucional. En particular, son objeto de estudio tres instituciones -la Cámara de los Comunes, el Senado y el Tribunal Supremo- así como el sistema de relaciones intergubernamentales. Todo ello partiendo de la hipótesis de que un sistema institucional eficiente contribuye al buen funcionamiento del modelo federal permitiendo articular las opiniones y demandas de todas las unidades federadas que lo componen, ayudando a reducir los conflictos constitucionales y, por ende, la tensión secesionista. Por lo tanto, en este capítulo se pretende describir y analizar los aspectos más relevantes del sistema institucional desde una perspectiva territorial con el fin de encontrar mecanismos de diálogo entre los dos niveles de gobierno que permitan articular la participación provincial en el nivel federal, dotando de flexibilidad al

sistema y permitiendo su desarrollo y evolución sin necesidad de una reforma constitucional, cuya consecución exitosa parece lejana.

Tras una breve panorámica de los Comunes, la Cámara Baja del Parlamento federal, el estudio se ocupa del Senado, constatando como este no responde al canon federal clásico. La disfuncionalidad de la Cámara Alta, incapaz de desempeñar la función constitucionalmente atribuida de representación territorial, conlleva la necesidad de cuestionarse su posible abolición al hilo de los intentos de reforma propuestos en los últimos tiempos. Las dificultades del Senado para, en su estado actual, actuar como cámara de representación territorial han provocado que se desarrollen otras vías de diálogo y cooperación a través de las que canalizar las relaciones entre centro y periferia. El análisis del sistema institucional no se limita a los órganos legislativos, sino que también se extiende al Tribunal Supremo, máximo órgano jurisdiccional de Canadá desde 1949.

La rigidez de la Constitución de Canadá tras la introducción de un mecanismo propio de reforma en 1982 ha dejado al Tribunal Supremo como el único medio a través del cual actualizar y desarrollar una Constitución de carácter antiguo como la canadiense. Esto ha provocado que el Tribunal Supremo haya desempeñado un rol clave como árbitro territorial convirtiéndolo en una fuerza de equilibrio del sistema, reconociendo al interpretar su norma reguladora que la tradición civilista propia de Quebec constituye uno de los elementos nucleares de su carácter distintivo. Esta posición central en el desarrollo del sistema federal ha conllevado que su naturaleza y composición hayan sido objeto de controversia a lo largo de los años, siendo la participación provincial en el proceso de nombramiento una de las tradicionales reivindicaciones de Quebec a la hora de seleccionar a los tres magistrados que corresponden a dicha provincia en virtud de su sistema propio de derecho civil. Esta cuestión se aborda desde una perspectiva territorial, discutiéndose sobre la posibilidad de concebir al Tribunal Supremo como una institución representativa de la diversidad territorial de Canadá, así como sobre si la misma debe tener un carácter inclusivo y simbólico.

Por último, el capítulo cuarto también aborda la creciente necesidad de cooperación apreciada en los últimos años, aspecto que podría suponer la primera piedra de una evolución del modelo federal clásico de compartimentos estancos hacia uno cooperativo. Tradicionalmente, las relaciones intergubernamentales han sido consideradas como una posible herramienta a través de la que canalizar el diálogo entre centro y periferia, configurándose como alternativa a un Senado disfuncional como el de Canadá. En consecuencia, la incapacidad del Senado para desempeñar su función de cámara de representación territorial ha contribuido a que Canadá desarrolle un robusto sistema de relaciones intergubernamentales, tanto a nivel vertical como horizontal. Sin embargo, a pesar de que Canadá cuenta con uno de los sistemas más desarrollados de relaciones intergubernamentales, este presenta defectos como su falta de institucionalización o la excesiva dependencia del nivel federal en su funcionamiento. Por ello, en esta parte se exploran las fortalezas y debilidades del sistema, formulando

diversas propuestas de reforma que puedan contribuir a que este se consolide como alternativa a las ineficacias de la Cámara Alta en el plano territorial.

En particular, el análisis comprende tanto la que podemos denominar la vertiente clásica de las relaciones intergubernamentales, la vertical entre federación y provincias, como la horizontal, aquella que se sustancia entre las unidades federadas. Esta última, fomentada a iniciativa de Quebec, ha ganado peso en los últimos tiempos, con las provincias llevando la iniciativa en algunos campos con el objetivo de forzar al gobierno federal a implementar determinadas políticas. Las vicisitudes de ambos modelos son tratadas desde una doble óptica tanto bilateral como multilateral, prestando atención a las principales instituciones existentes en cada campo, así como al desempeño de las mismas en campos como la reforma constitucional, la unión económica y, especialmente en los últimos años, en el de las políticas públicas.

4. Una materia frecuentemente olvidada: el federalismo fiscal como elemento de integración

El quinto, y último, capítulo se centra en el tercer elemento troncal del sistema constitucional de Canadá; el sistema de financiación. Esta, temática frecuentemente relegada a un segundo plano desde el Derecho Constitucional, es de especial relevancia puesto que la distribución de recursos financieros es un componente vital de cualquier sistema de gobierno compartido. Dicho de otro modo, de nada sirve tener competencias formales si no se dispone de recursos con los que financiarlas o si los mismos están sometidos a una condicionalidad que reduce el margen de maniobra del gobierno autónomo. Por esta razón, el objetivo principal de este capítulo es abordar el papel del federalismo fiscal como elemento de integración, identificando los pilares básicos del sistema de financiación de Canadá para seguidamente evaluar su eficiencia con el fin de averiguar si, como frecuentemente suele defenderse desde Quebec, este contribuye a centralizar la federación a expensas de la autonomía provincial. A lo largo de dicho análisis, está siempre presente el papel adoptado por la provincia de Quebec, pues sus reclamaciones de una mayor autonomía han sido decisivas en la configuración y evolución del sistema, así como en la naturaleza asimétrica del mismo.

Partiendo de la importancia de los desequilibrios fiscales y las tensiones que estos generan en los sistemas federales, el análisis se centra en la asimetría constitucional existente en Canadá desde el lado del ingreso, desgranando el marco formal contenido en la Constitución de 1867. Una vez resaltada la peculiar concepción que se tiene en Canadá de la imposición directa, sustancialmente alejada de la que podemos encontrar en otros modelos, se aborda la evolución del sistema tras la Segunda Guerra Mundial, distinguiendo tres periodos principales según las características dominantes en los mismos: la centralización, la homogenización y la cooperación. En todos ellos se pone de relevancia la actitud de Quebec, provincia que siempre ha reivindicado la voluntad de ejercer

su autonomía tributaria como parte integral de su autogobierno, optando por una senda propia diferente a la del resto de provincias. A continuación, se intentan evaluar las consecuencias de la asimetría constitucional relativa al ingreso con la finalidad de determinar la posible existencia de un desequilibrio fiscal vertical en los términos definidos por la Comisión Séguin. Para ello, se analizan los cuadros fiscales, con la vocación de dilucidar si existe un desfase entre los ingresos y los gastos de las provincias, necesitando estas de transferencias federales al no poder autofinanciarse con recursos propios.

Tras constatar la existencia de un desequilibrio fiscal entre federación y provincias, se pretende dilucidar cómo este ha intentado ser paliado a través del sistema de transferencias federales, prestando especial atención a las implicaciones que estas conllevan en términos de autogobierno para las provincias. De igual modo, también se expone cómo las mismas han sido utilizadas como un instrumento para construir una identidad común pancanadiense, limitando en cierto modo la autonomía provincial. Finalmente, se discuten algunas posibles vías de reforma del sistema con la intención de reducir la condicionalidad en la recepción de los fondos federales, presentando alternativas al modelo actual que casen mejor con el principio federal y permitan el máximo desarrollo posible del autogobierno provincial.

En un segundo estadio, se aborda el segundo pilar del sistema de financiación canadiense: la corrección federal de los desequilibrios horizontales; el programa de nivelación horizontal. Tras una breve descripción de las características generales de los sistemas de nivelación, se rastrean los orígenes del programa en Canadá, mostrando cómo desde su génesis está presente la voluntad de romper el aislamiento de Quebec en materia tributaria. Seguidamente, se detallan los rasgos básicos del programa actualmente en vigor, realizando un recorrido por las diferentes modificaciones que se han ido realizando y los efectos de las mismas, las cuales han girado fundamentalmente en torno a dos elementos: la fórmula de cálculo y el estándar de comparación. Un proceso evolutivo que ha consagrado un sistema de naturaleza reactiva, el cual se ha ido adaptado gradualmente a las necesidades del gobierno federal dejando las de las provincias en un segundo plano.

Por último, se resaltan algunas cuestiones pendientes cuya resolución podría servir para favorecer la cohesión y la integración territorial. En concreto, se discuten aspectos como la conveniencia de eliminar la supeditación del programa de nivelación al equilibrio presupuestario del gobierno federal, la necesidad de adoptar un enfoque global en lo referente al cómputo de los recursos naturales o la posibilidad de concebir el sistema de nivelación como una herramienta para reducir las tensiones territoriales ahondado en su función integradora.

III. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado a lo largo de sus cinco capítulos, la tesis pretende mostrar cómo el sistema federal de Canadá, a raíz de la crisis constitucional acaecida en Quebec a finales del S. XX, ha optado en los tres ámbitos ya citados -sistema de distribución de competencias, sistema institucional y sistema de financiación- por soluciones alejadas del modelo federal clásico, las cuales no lo han desnaturalizado, sino que, por el contrario, han posibilitado, de forma más o menos exitosa, reducir la tensión secesionista en Quebec y dar cabida a las diferentes sensibilidades territoriales que coexisten en la federación -no solo a la de Quebec, aunque sí singularmente-. En esta línea, se muestra cómo en un sistema de distribución de competencias que ya de por sí presenta importantes singularidades, se han desarrollado vías de flexibilización a través de las que dar expresión a los diferentes intereses provinciales. En el sistema institucional, cómo la existencia de un Senado que difiere radicalmente del canon federal clásico ha abierto otras vías de expresión de la pluralidad territorial no solo con el desarrollo del sistema de relaciones intergubernamentales con Quebec jugando un rol clave en el fomento de la cooperación horizontal, sino que también se resalta el papel jugado por otras instituciones, singularmente por el Tribunal Supremo. O cómo el desarrollo del sistema de financiación ha consolidado un modelo asimétrico, conservando Quebec su autonomía en la materia sin que ello haya redundado en un tratamiento privilegiado a costa del resto de provincias. Todo ello con la voluntad de resaltar cómo la flexibilidad y capacidad del modelo federal canadiense para adaptarse, en la medida de lo posible, a las demandas de Quebec y facilitar la integración de esta provincia dentro de la federación han sido las mejores herramientas para desactivar el pulso soberanista y dejar atrás la crisis constitucional.

En consecuencia, el estudio realizado permite constatar las hipótesis de las que la tesis doctoral partía. La primera de ellas suponía que, dado el alto grado de rigidez de la Constitución, el sistema federal de Canadá ha sido capaz de desarrollar otras vías de acomodo e integración de la diversidad territorial, evitando que se reedite la crisis constitucional de finales del s. XX y reduciendo el apoyo a la secesión. Dicha hipótesis se ha confirmado, pues el sistema federal canadiense ha sido capaz de ir integrando progresivamente a Quebec a través de diferentes mecanismos, habiéndose reducido el apoyo a la secesión hasta una de sus cotas más bajas, sin que se haya producido una nueva crisis constitucional. A través de la descripción global del sistema federal que se ha lleva a cabo a lo largo de la tesis, se han identificado y explorado diferentes instrumentos -caso del cambio de paradigma a la hora de concebir la Constitución con respecto a la secesión, la cláusula *notwithstanding*, la interpretación judicial del sistema de competencias o la cooperación intergubernamental- que han posibilitado encontrar vías de acomodo alternativas a la reforma constitucional, confirmándose que el modelo federal puede configurarse como una alternativa a la secesión, pues la flexibilidad que este permite posibilita integrar diferentes sensibilidades, notablemente la de Quebec, dentro de un estado fuerte. De igual modo, esta integración ha sido

posible gracias a que la mayoría de los actores políticos ha modificado su patrón de conducta, siendo más sensibles a la integración de la diferencia y tomando conciencia de la necesidad de dejar atrás las soluciones unilaterales en pos de soluciones negociadas y cooperativas. Igualmente, no se han observado, con la notable excepción del Senado, disfuncionalidades graves en el desempeño del modelo federal que impidan que este sea un instrumento a través del que acomodar a comunidades nacionales descontentas, por lo que debe afirmarse que su funcionamiento ha sido correcto.

IV. NUEVOS HORIZONTES

1. Estado actual de la cuestión

En el capítulo primero, la tesis resalta cómo el sistema federal de Canadá se comporta como un organismo vivo, el cual ha ido evolucionando y mutando con la finalidad de solventar los problemas y amenazas que se han ido suscitando con el devenir de los años. Dicho proceso de mutación y transformación viene a dar respuesta a los nuevos desafíos que la integración de Quebec ha venido suscitando. Al momento de escribir estas líneas, han transcurrido algo más de dos años desde la finalización de la tesis, tiempo en el que se han producido en el sistema federal de Canadá algunas novedades dignas de mención.

En lo concerniente al panorama político federal, las elecciones de octubre de 2021 han dejado un escenario prácticamente idéntico al de dos años atrás, por lo que todo apunta a una línea continuista en el tercer mandato de J. Trudeau. A nivel de Quebec, parece continuar consolidándose el nacionalismo pragmático de François Legault y su CAQ, quien ha optado por la cooperación como vía para conseguir mayores cuotas de autogobierno para Quebec. La gran popularidad de la que goza el líder del ejecutivo quebequés, unida a la debilidad consustancial a los gobiernos minoritarios de Trudeau, han aumentado la fuerza negociadora de Quebec frente al gobierno federal, consiguiendo materializar algunas de las demandas tradicionales de la provincia. En particular, Quebec ha conseguido concluir un acuerdo a través del cual participar en el procedimiento de nombramiento de los tres magistrados del Tribunal Supremo pertenecientes a la cuota de derecho civil, así como recibir una compensación financiera completa tras la decisión del gobierno federal de poner en marcha un programa de guarderías públicas, con el que Quebec contaba desde hace tiempo. Estos éxitos negociadores han llevado a la CAQ a perseguir metas más ambiciosas, intentando dar respuesta a una de las cuestiones que aún colea desde el fracaso de la ronda constitucional del Lago Meech: el reconocimiento del carácter distintivo de Quebec en la Constitución. Siendo consciente de que conseguir la unanimidad provincial para sacar adelante una reforma constitucional es inviable en la práctica, la provincia de Quebec ha recurrido a una solución que puede denominarse como imaginativa. Ello consiste en reformar su propia constitución provincial, la cual, a su vez, forma parte de la Constitución de Canadá, para declarar que Quebec

constituye una nación -un paso más allá de lo reconocido por los Comunes en 2006- y que el francés es la única lengua oficial de la provincia -algo que de facto es así pero que entra en conflicto con la obligatoriedad de que los trabajos del Parlamento de Quebec sean bilingües tal como establece el artículo 43 de la Constitución de 1867-. A pesar de la controversia que dicha medida genera en el Canadá anglófono y del rol como parámetro de constitucionalidad que los nuevos preceptos podrían jugar, los líderes federales han reconocido que se trata de una prerrogativa unilateral de Quebec al amparo del artículo 45 de la Constitución de 1982, anunciado su apoyo al proyecto. Resta por ver si el proyecto sale finalmente adelante y las implicaciones políticas y judiciales que este puede tener, si bien el mismo contiene elementos que pueden volver a tensionar las relaciones entre Quebec y el resto de Canadá.

Mayor ha sido la controversia que ha generado la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de Quebec de la Ley 21, una norma que prohíbe portar símbolos religiosos a aquellos funcionarios públicos en posición de autoridad. Ante la seguridad de que la misma sería recurrida ante los tribunales, el gobierno de Legault protegió dicha norma del alcance de la Carta de Derechos y Libertades haciendo uso de la cláusula *notwithstanding*, evidenciando que la misma sigue totalmente vigente. Con respecto a dicha decisión, es ilustrativa la decisión del gobierno federal de no participar en el contencioso judicial, dejando que sean asociaciones de defensa de los derechos civiles las que desempeñen dicha labor, rehuendo un enfrentamiento directo con Quebec en torno a una medida impopular entre la mayoría anglófona de Canadá y, especialmente, en el caso de las minorías tanto dentro como fuera de Quebec, pero que goza de un apoyo mayoritario entre el electorado francófono de Quebec. En cierto modo, la Ley 21 no viene más que a consolidar el proceso de evolución de la identidad *québécoise* con la laicidad como valor principal junto a la lengua francesa. La postura adoptada por el gobierno federal, esperando a que los tribunales resuelvan, es un signo adicional de que la política de acomodo progresivo sigue en marcha, rehuendo los enfrentamientos directos y buscando soluciones de compromiso en el largo plazo que combinen la defensa de los rasgos distintivos de Quebec y el respeto de los derechos recogidos en la Carta, en particular los de las minorías religiosas.

En conclusión, aunque no se han producido novedades de gran calado en estos dos años, continuando vigentes -incluso reforzadas- las conclusiones expuestas en la tesis, sí que se pueden detectar indicios que, de darse la coyuntura apropiada, pueden condicionar la relación futura entre Quebec y la federación, requiriendo medidas por parte del gobierno federal para evitar que la crisis constitucional vuelva a rebrotar.

2. Otros resultados de la investigación doctoral y futuras líneas de investigación

Toda investigación doctoral, por su propia naturaleza, debe estar acotada a un objetivo final. Ello suele conllevar no incluir en la versión final algunas

cuestiones que, si bien el investigador ha estudiado, es aconsejable desgajar por cuestiones de espacio al ser accesorias al trabajo principal. La tesis aquí descrita no constituye una excepción. Esta circunstancia ha provocado que el análisis de algunas cuestiones se haya producido extramuros de la tesis en otras publicaciones, si bien estas tienen su génesis en la misma. En consecuencia, la investigación doctoral también ha profundizado en la reforma institucional como instrumento a través del que mejorar la calidad democrática y la representación territorial. En dicha línea, la tesis ha sido el punto de partida de estudios sobre las tres instituciones principales de Canadá: los Comunes, el Senado y el Tribunal Supremo. En relación a la Cámara baja, un aspecto tratado únicamente de manera tangencial en la tesis, parte de la investigación doctoral sirvió de sustento para explorar posteriormente el sistema de partidos de Canadá y su influencia en la formación y estabilidad del gobierno. Con respecto al Senado, se han abordado las reformas llevadas a cabo en relación al proceso de nombramiento de los senadores con la finalidad de romper el tradicional vínculo existente entre estos y el partido que los nombró pues, no debe olvidarse, estamos ante una cámara designada siguiendo el modelo de los Lores británicos. Finalmente, la investigación doctoral también sentó las bases para estudiar algunas de las novedades que han ido surgiendo en el panorama canadiense. En particular, la misma fue soporte de un estudio sobre “La reforma del proceso de selección y nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo de Canadá” publicado en *Teoría y Realidad Constitucional* el cual aborda el alcance de un acuerdo intergubernamental concluido entre el gobierno federal y Quebec que venía a introducir un cierto grado de participación provincial en el proceso, materializando una de las demandas tradicionales de Quebec.

La propia tesis, en la introducción, ya aventuraba futuras líneas de investigación una vez completada la misma, advirtiendo de antemano al lector que la finalidad de la misma no era realizar un estudio comparado, sino analizar en su conjunto un modelo extranjero, dejándose la perspectiva comparada para futuros trabajos en una línea de estudio similar. Una vez concluida la tesis, y con las lecciones extraídas de la misma presentes, es posible aprovecharlas para llevar a cabo estudios comparados en los que confrontar la realidad canadiense con otros modelos. Hasta la fecha, ha sido punto de partida en relación con dos cuestiones diferentes. En primer lugar, y quizá la más obvia, en lo referente al rol jugado por la figura del referéndum en Quebec y cómo esta ha influido en las experiencias catalana y escocesa. En este caso, la intención es mostrar no solo cómo la experiencia canadiense ha servido de espejo para Cataluña y Escocia, aprendiendo de lo acaecido en Quebec, sino también la forma en que estos dos modelos han retroalimentado el caso quebequés, influyendo en la evolución del movimiento soberanista en la *belle province*. Por otro lado, el capítulo quinto relativo al federalismo fiscal constituye el germen del proyecto reconocido por la Comisión Europea y financiado por la Provincia de Bolzano en el Instituto de Federalismo Comparado de Eurac Research. El mismo pretende realizar un estudio comparado del papel como elemento de integración que pueden desempeñar los programas de nivelación en tres estados compuestos

con pulsiones secesionistas; Canadá, España y el Reino Unido. En particular, este presta atención a la fuerza integradora o disgregadora que ejercen los diferentes componentes internos de los programas de nivelación de estos tres modelos con la intención de encontrar pautas comunes y poder aportar soluciones que corrijan las disfuncionalidades observadas.

3. Su especial trascendencia para España

La integración de la diversidad territorial es un desafío que atañe a todo estado compuesto, no siendo España una excepción. Las reclamaciones soberanistas tampoco son un fenómeno ajeno, pues desde la aprobación de la Constitución de 1978 el sistema constitucional español ha tenido que lidiar con varios de estos episodios, siendo especialmente notorios los casos del País Vasco en 2005 con el Plan Ibarretxe y el de Cataluña tras la consulta independentista, declarada ilegal por el Tribunal Constitucional, de octubre de 2017. En ambas experiencias, el ejemplo canadiense ha sido esgrimido como modelo de referencia bajo una creencia, a mi juicio errónea, de que el mismo contiene lecciones que favorecen a la causa soberanista. Sin embargo, la experiencia canadiense entraña numerosas verdades silenciadas, como las denomina López Basaguren, que, por el contrario, juegan en favor de la causa unionista o federalista.

Pese a lo anterior, cualquier traslación de elementos de la experiencia canadiense a España se debe hacer con cautela. Como ha señalado Stéphane Dion en numerosas ocasiones, Canadá se configura en lo relativo a la secesión como una anomalía -democrática, pero anomalía- producto de su diseño constitucional y no como una regla general extrapolable sin más a otras realidades constitucionales. Por esta razón, se debe evitar caer deslumbrado por “soluciones estrella” como la Ley de Claridad o la posibilidad de celebrar un referéndum de secesión, acotando su valor al rol que desempeñan dentro del conjunto -el sistema federal- en el que se insertan. Más que en búsqueda de soluciones mágicas, sería más conveniente mirar a Canadá para comprender cómo medidas progresivas, de largo alcance, han conseguido con el paso del tiempo ir desactivando la crisis soberanista. De igual modo, otra lección importante que no debería caer en saco roto es la lealtad institucional existente en Canadá pues tanto la federación como Quebec, incluso en los momentos álgidos de la crisis, han respetado las reglas del juego, evitando en todo momento romper con el Estado de Derecho.

En consecuencia, la experiencia canadiense al afrontar de manera satisfactoria un reto de tal magnitud como el planteado por la pretensión secesionista quebequesa, que tensionó enormemente las costuras del sistema constitucional hasta volver a alcanzar la estabilidad, puede ser de gran interés para España, cuyo sistema se encuentra actualmente sumido en una importante crisis constitucional, más grave aún que la experimentada por Canadá, dada la apuesta decidida y consciente de las autoridades catalanas por la desobediencia y la rotura del marco constitucional que llevó, a finales de 2017, a la aplicación del artículo 155

de la Constitución española y la subsiguiente intervención de la autonomía. No en vano, las lecciones extraídas del sistema federal de Canadá, leídas con las necesarias cautelas que toda migración de ideas requiere, pueden ser de utilidad para elaborar un marco jurídico con el que dotar de flexibilidad al sistema constitucional español en busca de un correcto acomodo de las diferentes sensibilidades territoriales, reduciendo el apoyo a la secesión y evitando la quiebra del mismo. Con ello, la tesis no solo ambiciona ser un instrumento de conocimiento académico -su fin principal-, sino también tener un trasfondo práctico, pudiendo modestamente contribuir a afrontar los enormes retos en relación con la integración territorial que España como sociedad debe afrontar.
