

**EL ARTÍCULO 166 CE
Y LA INICIATIVA AUTONÓMICA
DE REFORMA CONSTITUCIONAL.
¿ES CONSTITUCIONALMENTE
VIABLE UN REFERÉNDUM
AUTONÓMICO CONSULTIVO SOBRE
LA SECESIÓN EN VIRTUD DE ESTA
PRERROGATIVA?**

ANTONIO PACHECO GÓMEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCION. II. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y EL ARTÍCULO 166 DE LA CONSTITUCIÓN. II.1 El proceso constituyente español. II.2 Encuadramiento del modelo español de iniciativa de reforma constitucional por los actores periféricos en el contexto comparado. III. EL ARTÍCULO 166 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS. IV. EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. V. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL REFERÉNDUM AUTONÓMICO. VI. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DE UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA EN VIRTUD DE LA PRERROGATIVA DEL ARTÍCULO 166 DE LA CONSTITUCIÓN. VII. CONCLUSIONES

EL ARTÍCULO 166 CE Y LA INICIATIVA AUTONÓMICA DE REFORMA CONSTITUCIONAL. ¿ES CONSTITUCIONALMENTE VIABLE UN REFERÉNDUM AUTONÓMICO CONSULTIVO SOBRE LA SECESIÓN EN VIRTUD DE ESTA PRERROGATIVA?

ANTONIO PACHECO GÓMEZ¹

I. INTRODUCCIÓN

Las fuerzas políticas independentistas de Cataluña llevan años propugnando un referéndum de secesión manifiestamente contrario al principio de indisolubilidad de unidad de la Nación española consagrada en la Constitución (art. 2 CE). El camino emprendido por las autoridades catalanas en la crisis política del 2017 a través de la Ley 19/2017 del Parlamento de Cataluña denominada del 'referéndum de autodeterminación' no resultó, como era de esperar, una opción constitucionalmente viable.

A pesar de la supuesta calma tras la crisis política, la exigencia de un referéndum, restringido al ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sigue siendo un objetivo de los partidos políticos independentistas.

Se presume por algunos sectores que el Gobierno de la Nación no puede aceptar que se organice un referéndum, ni siquiera consultivo, que ponga en peligro la integridad de la Constitución. Ante ello, hemos de plantearnos: ¿existe alguna posibilidad de que se lleve a cabo tal referéndum, ceñido al ámbito territorial de Cataluña, en los términos que propone el independentismo? Este artículo tiene por objetivo plantear una solución constitucionalmente aceptable.

¹ Doctorando en la Universidad de Sevilla. Departamento de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. 41018. Sevilla. pachecoant@hotmail.es. ORCID: 0009-0009-5818-9647.

Conforme al artículo 166 de la Constitución, en relación a su artículo 87.2, las Asambleas de las Comunidades Autónomas ostentan la iniciativa de reforma constitucional. ¿Sería constitucional que el Gobierno de la Nación autorizara un referéndum acordado con el Gobierno o el Parlamento regional, consultando a los ciudadanos de Cataluña sobre la posibilidad de que su Asamblea Legislativa propusiera las reformas constitucionales que permitieran la secesión?

Aunque las consecuencias jurídicas de este hipotético referéndum fueran jurídicamente limitadas, a nivel político, las fuerzas independentistas podrían cumplir, en cierto sentido, una de sus promesas electorales.

Asimismo se analizarán aspectos relacionados con la naturaleza del derecho de iniciativa de reforma constitucional concedido a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, siendo necesario para ello, estudiar el proceso constituyente.

II. EL PROCESO CONSTITUYENTE Y LA INICIATIVA AUTONÓMICA DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

II.1. *El proceso constituyente español*

La inclusión de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en la iniciativa de reforma constitucional no resultó, en el seno del proceso constituyente, demasiado conflictiva.

El Anteproyecto de Constitución² ya contempló en su primera redacción la técnica jurídica de la remisión. En un primer momento se otorgó la iniciativa de reforma constitucional al Gobierno, los Diputados o grupos parlamentarios, al Senado, a las «Asambleas de los Territorios Autónomos» y a 500.000 electores.

Durante la Ponencia, D. Manuel Fraga Iribarne, en representación de Alianza Popular, anunció un voto particular proponiendo la «no inclusión» de la iniciativa popular en la reforma constitucional³.

² El artículo 157 del Anteproyecto establece que «la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos del artículo ochenta». A su vez, el remitido contempla la iniciativa legislativa al Gobierno y los Diputados (80.1). Asimismo, tanto el Senado (80.2) como las Asambleas de los Territorios Autónomos (80.3) podrán solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir ante la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante el Congreso un máximo de tres integrantes de las Cámaras proponentes encargados de su defensa. Igualmente, 500.000 electores podrán cometer al Congreso proposiciones de ley articuladas y motivadas (80.4), aunque en este caso con límites en materia tributaria, de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

España. «Anteproyecto de Constitución y votos particulares de los ponentes» [en línea]. *Boletín Oficial de las Cortes*, núm. 44, de 5 de enero de 1978. [Consulta: 02-09-2023]. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_044.PDF

³ Congreso de los Diputados S. G. (1984). «Las actas de la Ponencia Constitucional» [en línea]. *Revista de las Cortes Generales*, número 2, pp. 290-291. [Consulta: 02-09-2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1984/2/1244>

Las enmiendas a la Ponencia formuladas por los diputados de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso contuvo modificaciones del artículo del entonces artículo 80 (iniciativa legislativa), pero no del 157⁴ (iniciativa de reforma constitucional). Sí que encontramos, por parte de UCD, una enmienda para excluir la iniciativa popular de las materias constitucionales⁵.

De manera mimética, durante las sesiones de la Comisión se produjo una enmienda *in voce*, también proveniente de UCD, al artículo 159 (antiguo 157) acortando el alcance de la remisión que se formula en favor del artículo 80, de manera que se excluyera la iniciativa popular⁶. El defensor de la enmienda, D. Gabriel Cisneros Laborda, propugnó que esta exclusión no se hacía únicamente en beneficio de la partidocracia y la democracia representativa, sino para dar coherencia al texto constitucional en tanto que la Comisión ya había descartado la posibilidad de la iniciativa popular en materia de gracia, de cuestiones internacionales y tributarias. Por su parte, el Sr. Fraga Iribarne aclaró que si bien era acertada una limitación de la iniciativa popular, a través de una futura Ley Orgánica, no lo era su exclusión por suponer un ataque contra la democracia semidirecta. Así, la «no inclusión» defendida por el Sr. Fraga se diferenciaba de la directa exclusión.

La situación política internacional tras «el intento del partido radical italiano, en junio de ese mismo año, de derogar vía referéndum el sistema de financiación pública de los partidos políticos, y el temor a que un empleo populista de los mismos pudiera impedir la consolidación de la arquitectura constitucional llevó al constituyente a diluir intensamente la propuesta primigenia»⁷ de introducir los mecanismos de democracia directa en el proceso de reforma constitucional.

La enmienda en favor de la exclusión de la iniciativa popular de reforma constitucional fue aprobada por 27 votos a favor y uno en contra, con una abstención.

El pleno debatió el Anteproyecto en la sesión realizada el 20 de julio de 1978⁸. En esta ocasión, y en el mismo sentido que en la Comisión, Alianza Popular presenta una enmienda defendiendo, en los términos anteriores, la inclusión de la iniciativa

⁴ España. Congreso de los Diputados. (1978). «Enmiendas al Anteproyecto de Constitución» [en línea]. No fue publicado en ningún Boletín. Nótese que las enmiendas al artículo 80 se recogen en la página 29. En la página 53 no constan enmiendas al artículo 157. [Consulta: 03-09-2023]. Disponible en: <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>.

⁵ Ibidem. p. 340.

⁶ España. Congreso de los Diputados. «Diario de sesiones» [en línea]. Núm. 93 de 20 de junio de 1978. pp. 3463-3465. [Consulta: 03-09-2023].

Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_093.PDF

⁷ López Rubio, Daniel. (2019). «Radiografía De Una Propuesta Olvidada: La proposición De Reforma Constitucional De La Junta General Asturiana Sobre Democracia Semidirecta». *Estudios de Deusto*, volumen 67 (2), p. 263. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-67\(2\)-2019pp263-295](https://doi.org/10.18543/ed-67(2)-2019pp263-295).

⁸ España. Congreso de los diputados. «Diario de sesiones» [en línea]. Núm. 115 de 20 de julio de 1978. pp. 4529-4530. [Consulta: 03-09-2023].

Disponible en https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_115.PDF.

popular, limitada mediante Ley Orgánica, en la reforma constitucional. Esta enmienda fue rechazada con 243 en contra, 27 a favor y 1 abstención.

El texto resultante⁹ aprobado en el debate plenario del Congreso contempló en su artículo 160 que «la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 81», esto es, excluyendo del Anteproyecto la remisión a la iniciativa popular. Posteriormente, el texto fue remitido al Senado.

Los senadores presentaron cuatro enmiendas procurando retomar la iniciativa popular de reforma constitucional¹⁰. Por su parte, la Agrupación Independiente propuso excluir a la iniciativa autonómica de reforma constitucional¹¹. Conforme se desprende de las actas de la Comisión del Senado¹², según este grupo, el reconocer a los parlamentos autonómicos la iniciativa de reforma constitucional equivaldría a conferir el poder constituyente a un órgano no regulado directamente por la Constitución.

Estas enmiendas fueron rechazadas.

Durante la Comisión de Constitución del Senado, UCD presentó una enmienda *in voce* proponiendo que el artículo 160 tuviera la siguiente redacción: «la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 81»¹³, esto es, en los mismos que establece el vigente artículo 166 de la Constitución¹⁴.

Tras lo cual no hubo más modificaciones ni en el Pleno del Senado ni en la Comisión mixta Congreso-Senado, más allá de modificar la numeración de los artículos. Como observa Presno¹⁵, la exclusión de la iniciativa popular de reforma constitucional

⁹ España. «Anteproyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados» [en línea]. *Boletín Oficial de las Cortes*. Núm. 135 de 24 de julio de 1978. [Consulta: 04-09-2023]. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/BOCG/BOC_135.PDF

¹⁰ Ver las enmiendas 95, 194, 569 y 648 presentadas, respectivamente, por los Progresistas y Socialistas Independientes, D. Francisco Cacharro Pardo (Grupo Mixto), D. Luis María Xirínacs Damians (Grupo Mixto) y la Agrupación Independiente. España. Senado. (1978). «Enmiendas al Anteproyecto de Constitución» [en línea]. [Consulta: 04-09-2023].

Disponible en: <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmsenado.pdf>.

¹¹ Ibidem. Ver enmienda N° 648 de la Agrupación Independiente.

¹² España. Senado. «Diario de sesiones» [en línea]. Núm. 52 de 8 de septiembre de 1978. pp. 2614-2516. [Consulta: 04-09-2023]. Disponible en:

https://www.congreso.es/public_oficiales/L0/SEN/DS/S_1978_052.PDF

¹³ Ibidem. p. 2517.

¹⁴ Debe apreciarse que la enmienda no está modifica sustantivamente el texto aprobado por el Congreso, esto es, los sujetos llamados por la Constitución para iniciar la reforma constitucional. El objetivo de la enmienda es actualizar el articulado en tanto que el texto aprobado del Senado contemplaba cuatro apartados del artículo 81, y el texto que finalmente se aprueba en el Senado establece tres apartados en dicho artículo (incluyendo a Gobierno, al Congreso y al Senado el apartado primero).

¹⁵ Presno Linera, M.A., (2012). «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 27, pp. 117-118. Disponible en: https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.27._Miguel_Angel_Presno_Linera.pdf/b4e5da70-7a08-b649-880e-9b73d8b40f10

se eliminó más que por sus supuestos riesgos, por el deseo de preminencia de los partidos políticos en el sistema institucional.

II.2. *Encuadramiento del modelo español de iniciativa de reforma constitucional por los actores periféricos en el contexto comparado*

Una vez expuesto el proceso constituyente en torno al artículo 166 es necesario realizar un sucinto análisis del contexto en el que se establece nuestro actual modelo de iniciativa autonómica de reforma constitucional.

Por un lado, nuestra historia constitucional, de corte centralizador y unitario, no ha hecho posible que anteriormente el estado periférico participara en el proceso constituyente. De esta manera, la Constitución de 1978 es la primera en nuestra historia que lo permite. Por otro lado, las Constituciones de nuestro entorno no son ajenas a este fenómeno.

La Constitución estadounidense, paradigma del federalismo, fija en su artículo quinto¹⁶ la potestad de los Estados de iniciar el proceso de enmienda constitucional. Como ejemplo de federalismo de integración, el modelo americano ya no solo otorga el derecho de iniciativa indirecta a los estados, sino que los convierte en elementos indispensables para la aprobación de cualquier enmienda constitucional¹⁷. Es más, la elección directa de los senadores no fue una práctica estandarizada hasta la entrada en vigor de la XVII Enmienda en 1913. La idea originaria de los constituyentes americanos era que los senadores fueran designados por los estados con el objeto de promover una «mejor relación con el Gobierno federal y los estados»¹⁸.

Las Constituciones belga¹⁹ y alemana²⁰, de corte federal, contemplan mecanismos de revisión constitucional a nivel federal, en la que están integrados, a través de la Cámara Alta, los ‘estados federados’. No obstante, no se prevé la participación de estos individualmente.

¹⁶ Estados Unidos de Norteamérica. Constitución de 1787 [en línea]. [Consulta: 05-09-2023]. Disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

¹⁷ Conforme al artículo quinto de la Constitución estadounidense, una enmienda puede ser propuesta por i) el Congreso cuando exista una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras ii) una convención nacional, convocada por el Congreso, a solicitud de dos tercios de los estados. Para su aprobación, la enmienda debe ser ratificada por i) las legislaturas de la tres cuartas partes de los estados ii) tres cuartas partes de los estados convocados en una Convención.

¹⁸ Bianchi, A. B. (2021). «El Congreso de los Estados Unidos. Desde sus inicios hasta la crisis de 1930». *Revista Jurídica Austral*, 2(2), p. 389. Disponible en:

<https://ojs.austral.edu.ar/index.php/juridicaaustral/article/view/701>

¹⁹ Bélgica. Constitución de 1831. Título VIII. Sobre la Revisión de la Constitución [en línea]. [Consulta: 05-09-2023]. Disponible en:

<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/bel>

²⁰ República Federal de Alemania. Ley Fundamental de 1949. Artículo 79 sobre la Reforma de la Ley Fundamental [en línea]. [Consulta: 05-09-2023]. Disponible en:

<https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/deu>

La Constitución de Italia²¹, de corte regional, excluye totalmente a las Asambleas regionales del proceso de reforma constitucional, y además, no integran a miembros en su Cámara Alta que permitan la colaboración política con el Estado periférico. Solamente se contempla que cinco Consejos Regionales puedan exigir la celebración de un referéndum sobre una reforma constitucional en trámite, pero excluye su derecho de iniciativa.

No podemos olvidar que en España una parte de los senadores son designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, lo cual refuerza el carácter federal de nuestro modelo en tanto que el Senado es titular del derecho de iniciativa de reforma constitucional. El Reglamento del Senado²² establece en su artículo 152 que cincuenta senadores, siempre que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario, podrán presentar proposiciones articuladas de reforma constitucional. Teniendo en cuenta que el actual número de senadores designados es superior a 50 puede entenderse que Comunidades Autónomas, a través del concurso de voluntades de sus senadores designados, pueden incoar la iniciativa de reforma constitucional.

Sí que es característico del modelo español que se otorgue el derecho de iniciativa de reforma constitucional a una única Comunidad Autónoma, cuando lo propio de los estados federales es que el ejercicio de la iniciativa implique el concurso de una pluralidad entes federados.

III. EL ARTICULO 166 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS

La redacción final aprobada y vigente es la siguiente:

Artículo 166 CE. La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

Artículo 87. 2 CE. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

Rallo Lombarte²³ entiende, que la solicitud al Gobierno o remisión a la Mesa del Congreso de la propuesta reforma constitucional y la encomienda de su defensa

²¹ Francia. Constitución de la República de 1958. Título XVI. De la reforma [en línea]. [Consulta: 05-09-2023]. Disponible en: <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/constitucion/fra>

²² Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994. BOE núm. 114, de 13 de mayo de 1994.

²³ Rallo Lombarte, A. (1998). «Iniciativa popular: Estado autonómico y reforma constitucional». *Revista Vasca de Administración Pública*, número 50, p. 213.

Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=85576>

a tres miembros de las Asambleas regionales, no atribuye, directamente, el poder de iniciativa de reforma constitucional a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, sino que supone, más bien, una mera «modalidad del ejercicio del derecho de petición».

Aragón Reyes²⁴ diverge y entiende que la fórmula establecida por el constituyente no supone un verdadero derecho de iniciativa o una modalidad del derecho de petición, sino de «una propuesta de iniciativa», semejante a la que realiza un ministro al presentar al Consejo un anteproyecto de ley. Alega la libertad del Gobierno y del Congreso para adoptar o no la propuesta de las Asambleas autonómicas.

La terminología y la analogía planteada por Aragón Reyes es confusa. La supuesta «propuesta de iniciativa» lo es, cuando un ministro presenta un anteproyecto de Ley. No obstante, no son los ministros quienes ejercen la iniciativa legislativa, sino el Gobierno. Lo que plantea el autor es una cuestión relativa al funcionamiento interno del Gobierno, regulada por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Esto es, cuando un Ministro presenta un anteproyecto de ley al Consejo de Ministros, no está iniciando el procedimiento legislativo *sensu stricto*, puesto que esta potestad está reservada al Consejo. Este decidirá, en base a criterios políticos y jurídicos, sobre la idoneidad de aceptar tal anteproyecto e iniciar el procedimiento legislativo. Así, los ministros sí que ejercerían una «propuesta de iniciativa», entendida como una petición al Consejo para iniciar el procedimiento legislativo, pero no un genuino derecho de iniciativa legislativa, el cual se manifiesta cuando el Gobierno presenta un proyecto de ley.

Por tanto, descartemos temporalmente el escenario planteado por Aragón Reyes, y supongamos que nos encontramos ante un verdadero derecho de iniciativa de reforma.

Hemos de preguntarnos, ¿cuál es la diferencia entre el derecho a iniciar una reforma constitucional y el derecho de petición?

Puede apreciarse que una primera diferencia es que el derecho de iniciativa desencadena directamente la apertura de los trámites parlamentarios conducentes a la modificación del ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que existan controles de la legalidad que la frustre. Por su parte, el derecho de petición requiere de un intermediario que, voluntariamente, inicie la tramitación legislativa en el caso que se supere el examen de legalidad. Se aprecia, en este caso, un elemento volitivo previo a la activación de los procedimientos parlamentarios.

Sería razonable ahondar en la figura del referido intermediario. Nuestra Constitución indica que las Asambleas regionales requieren, para instar la reforma constitucional, de la intervención de un tercero, la Mesa del Congreso o el Gobierno.

²⁴ Aragón Reyes, M. (1986). «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 16, p. 302. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79325>

Por un lado, la intervención de la Mesa implica, a efectos del artículo 127 del Reglamento del Congreso²⁵, un examen de la legalidad de la propuesta. Las ineficiencias de la técnica empleada por el constituyente mediante la remisión del artículo 166 CE cobran aquí especial relevancia, en tanto que la Mesa no puede realmente examinar, sensu stricto, la ‘legalidad’ de la propuesta de reforma constitucional²⁶.

Esto es, una Comunidad Autónoma no podría utilizar el procedimiento dispuesto en art. 87.2 CE para proponer una ley que atentara directamente contra la Constitución, como una supuesta ‘ley de secesión del Estado’. En este caso, la Mesa rechazaría tramitar la propuesta al no superarse el examen de legalidad.

Sin embargo, la misma Comunidad Autónoma sí podría invocar el procedimiento previsto en el art. 166 CE para proponer una reforma de todos los artículos de la Constitución que proscriben una hipotética secesión del Estado español. En tal caso, la Mesa no podría realizar un examen de legalidad, sino de constitucionalidad, puesto que i) la Comunidad Autónoma está invocando al poder constituyente constituido²⁷, y por tanto, no se puede alegar la ‘ilegalidad’ de la propuesta y ii) nuestra Constitución no contempla ninguna cláusula de intangibilidad. No obstante, la Mesa sí debería de impedir la tramitación de propuestas de reforma que alteraran la coherencia de la Constitución, como sería el supuesto alterar la forma monárquica del Estado modificando el artículo 1.3 CE y obviando una reforma el Título II de la Constitución. La Mesa tampoco podría aceptar una propuesta de reforma constitucional que se hubiera tramitado de manera inconstitucional²⁸ sin llevar a cabo las formalidades requeridas, como la motivación o errores en la identificación de proponentes. Por tanto, el control que realiza la Mesa no es de carácter político, sino jurídico en re-

²⁵ Art. 127. «Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquélla». Ver España. Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados [en línea]. BOE núm. 55, de 05 de marzo de 1982. Referencia: BOE-A-1982-5196. [Consulta: 06-09-2023]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-5196-consolidado.pdf>

²⁶ La lectura del art. 87.2 CE en relación con el 166 CE debería ser la siguiente: «las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de reforma constitucional o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de reforma constitucional, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa».

²⁷ El poder constituyente constituido es un genuino poder constituyente, aunque hay que matizar que este se encuentra «juridificado». Así, cuando se invoca este poder, no existen limitaciones materiales a la capacidad de reforma constitucional, únicamente limitaciones formales. Véase en Cebrián Zazurca, E., (2017). «Los referéndums de reforma de la Constitución española un análisis crítico y una propuesta de modificación», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 84.

²⁸ Es el caso descrito en Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1994, de 14 de marzo. BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994, páginas 9 a 17.

lación a cuestiones formales. Así, entenderíamos la Mesa como una intermediaria neutral, y no activa.

De esta manera, la posición de la Comunidad Autónoma, cuando insta a la reforma constitucional con la mediación de la Mesa del Congreso, sería equivalente a la que diputados o grupos parlamentarios que presentan propuestas de reforma constitucional según disponga el Reglamento del Congreso. No tendría sentido argüir que los actores previstos en el artículo 166 CE están ejerciendo el derecho de petición por el hecho de que medie la Mesa del Congreso. Tampoco sería lógico afirmar que nos encontramos ante una mera «propuesta de iniciativa», en los términos de Aragón Reyes. No es más, ni menos, que el genuino derecho a la iniciativa de reforma constitucional. La consumación de tal derecho se produce en el momento en el que la Mesa acuerda, tras un análisis de 'legalidad' o constitucionalidad, aceptar a trámite la iniciativa y calificarla como Proposición de reforma constitucional.

Por otro lado, cuando las Asambleas de las Comunidades Autónomas invocan la iniciativa de reforma con la mediación del Gobierno, el examen que realiza el mismo es político y no exclusivamente técnico. En función de su voluntad política puede acordar tramitar, o no, la iniciativa de reforma constitucional propuesta por la Comunidad Autónoma. En este caso, el Gobierno participa como un intermediario activo, de manera equivalente al ejercicio de derecho a petición.

Por tanto, podríamos concluir que la naturaleza la iniciativa autonómica de reforma constitucional es mixta, en tanto que supone una modalidad del derecho de petición cuando el intermediario es el Gobierno y un genuino derecho a la iniciativa de reforma constitucional cuando media la Mesa del Congreso.

IV. EL EJERCICIO DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Caben destacar dos hitos en el ejercicio de esta prerrogativa.

El primer acontecimiento de interés se produjo en los años noventa del siglo pasado, en el seno del Parlamento vasco. El caso tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular presentada al amparo de la ya derogada Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, reguladora de la materia. Esta abogaba por una reforma de la Disposición adicional primera de la Constitución²⁹.

²⁹ La propuesta de redacción fue: «La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La recuperación y actualización en todo caso de esos derechos, que residen en la potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su status político, económico, social y cultural, se llevará a efecto mediante el ejercicio de su derecho a la autodeterminación en forma soberana, sin ninguna limitación externa y con la posibilidad de optar por la creación de su Estado». España. Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1994, de 14 de marzo. BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994.

La Mesa del Parlamento Vasco acordó declarar la inadmisibilidad de la proposición de ley por entender que concurría la causa de inadmisión contemplada en el art. 5.2 a) de la Ley vasca, esto es, por tener por objeto alguna de las materias excluidas en la propia Ley.

Ante la inadmisión, los promotores acudieron al Tribunal Constitucional para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma vasca.

Fruto del recurso de amparo, la STC 76/1994, de 14 de marzo, establece en su FJ quinto, que la proposición de ley presentada por los recurrentes no podía prosperar ya que se refería a una materia, la reforma de la Constitución Española, excluida de la iniciativa popular por el art. 166 C.E. Conforme a la sentencia, dicha exclusión, supone vetar la posibilidad de instar, por medio de una iniciativa legislativa popular, el ejercicio de las facultades de iniciativa que en aquel ámbito se reconocen al Parlamento Vasco. Si la Constitución ha prohibido expresamente que la reforma constitucional pueda incoarse como consecuencia del ejercicio de una iniciativa popular, es evidente que servirse de esta para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria supone contravenir la finalidad perseguida por el constituyente al prever dicha exclusión.

El error jurídico que cometieron los recurrentes empleando la vía contemplada en la Ley vasca 8/1986, de Iniciativa Legislativa Popular, en vez de ejercer el derecho de petición fue lo que frustró la tramitación.

Lo demuestra la experiencia de la proposición de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución, a instancia de la IX legislatura de Junta General del Principado de Asturias, nuestro segundo hito de interés en materia de iniciativa autonómica de reforma constitucional.

En el año 2012, el grupo parlamentario de Izquierda Unida de la Junta General del Principado de Asturias hizo suya una propuesta ciudadana³⁰ e inició los trámites³¹ para que el Parlamento autonómico incoara una reforma de los referidos artículos de la Constitución española³². Tramitadas las correspondientes enmiendas, el Pleno de la Junta General aprobó la propuesta de reforma constitucional en septiembre de 2013. Remitida al Congreso de los Diputados, fue admitida a trámite como Proposición

³⁰ La exposición de motivos de la propuesta recoge que, mediante el ejercicio del derecho de petición, 'fueron siete mil setecientas las personas que se dirigieron a la Junta General del Principado pidiendo a la Cámara que impulse una iniciativa para que nuestra Constitución reconozca el derecho ciudadano a pedir la convocatoria de un referéndum, decidir sobre la derogación de una ley o solicitar la reforma constitucional'.

³¹ La tramitación de la propuesta es detalladamente analizada por López Rubio, D. (2019), op. cit., p. 263. También en Presno Linera, M.A. (2017). «El referéndum en la Constitución Española límites y posibles reformas», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 67-72.

³² Propuesta de proposición de reforma constitucional. Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias, serie A, núm. 16.1, de 12 de diciembre de 2012.

de reforma constitucional³³ al año siguiente. No obstante, la disolución de las Cortes en el año 2015, y la concatenación de repeticiones electorales, aplazó la tramitación. Esta volvió a retomarse en septiembre de 2023³⁴.

Observamos aquí como, tal vez, por cuestiones de oportunidad política se ha posergado inexplicablemente la tramitación de la propuesta. Lo cierto es que, una vez admitida a trámite, lo constitucionalmente esperable sería que el Congreso hubiera llevado a cabo el procedimiento sin dilaciones indebidas, como así lo expresa el FJ 4 de la STC 42/2014³⁵.

Asimismo, tanto la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares³⁶ como la Comunidad Valenciana³⁷ han invocado el artículo 166 para proponer reformas constitucionales. Baleares ha propuesto la reforma del artículo 69.3 de la Constitución a los efectos de que la isla de Formentera elija un senador propio, con independencia del que elija la isla de Eivissa. Por su parte, la Comunidad Valenciana ha propuesto la reforma de la disposición adicional segunda de la Constitución española para la reintegración efectiva del Derecho Civil valenciano.

Comentados sendos hitos en el ejercicio de la prerrogativa de reforma constitucional de las Comunidades Autónomas han de señalarse algunas diferencias:

El caso vasco no prospera porque la Mesa de Parlamento lleva a cabo un examen de la legalidad de la propuesta y entiende que los cauces empleados por los proponentes son ilegales a tenor de la norma vasca. Además, el Tribunal Constitucional fija una doctrina según la cual la reforma de la Constitución no puede incoarse por el cuerpo electoral sino por las instituciones de nuestra democracia representativa.

Por tanto, si los promotores hubieran ejercido su derecho de petición, conforme a la entonces vigente Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición, nada hubiera impedido su ulterior tramitación, eso sí, gracias a la discrecionalidad política del Parlamento vasco.

Puede también deducirse la imposibilidad de que las Comunidades, en el ámbito de su autonomía, crearan una norma para involucrar al cuerpo electoral en la iniciativa autonómica de reforma constitucional. Máxime podría limitar, a través de su Reglamento, el número de diputados o grupos parlamentarios que pudieran iniciar el procedimiento.

Por su parte, el caso asturiano demuestra que el ejercicio del derecho de petición permite a la ciudadanía instar a los parlamentos autonómicos iniciar la reforma

³³ Proposición de reforma constitucional. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 194-1, de 24 de octubre de 2014.

³⁴ Proposición de reforma constitucional. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 5, de 8 de septiembre de 2023.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional 42/2014, de 25 de marzo. BOE núm. 87, de 10 de abril de 2014.

³⁶ Proposición de reforma constitucional. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 6-1, de 8 de septiembre de 2023.

³⁷ Proposición de reforma constitucional. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 7-1, de 8 de septiembre de 2023.

constitucional, evadiendo, en cierto modo, la exclusión de la iniciativa popular de reforma constitucional interpretada por la STC 76/1994. No obstante, tal evasión no existe en tanto que es el Parlamento quien, a través de uno de los grupos parlamentarios, hace suya la propuesta e inicia, de manera voluntaria y reversible, los trámites de reforma constitucional.

V. VIABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL REFERENDUM AUTONÓMICO

Para resolver esta cuestión, primeramente hemos de llevar a cabo una distinción entre referéndum y consulta, términos empleados de manera confusa durante la crisis secesionista pero que guardan una clara distinción jurídica.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre³⁸, en su FJ segundo «el referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política [...]. El referéndum es, por tanto, una especie del género 'consulta popular' [...]. Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica 'por vía de referéndum' (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria».

Para distinguirlo con precisión de la consulta invocaremos la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio³⁹. Define la consulta como un mecanismo mediante el cual «se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos distintos de los que cualifican una consulta como referéndum. Sería el caso de encuestas, audiencias públicas y foros de participación o similares».

Establece el artículo 92 de la Constitución establece que «las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución». Además, el artículo 149.1.32 CE fija

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre. BOE núm. 245, de 10 de octubre de 2008.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010.

que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Hay que destacar que, a priori, un referéndum o una consulta vía referéndum debe ser realizada a todos los nacionales con plenos derechos políticos, y que esta debe ser acordada con el Gobierno y previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. No obstante, la Constitución también permite referéndums a nivel autonómico⁴⁰ y local.

En el ámbito autonómico se prevén referéndums ratificatorios relacionados con la elaboración y modificación de los Estatutos de Autonomía (art. 151 y 152.2 CE). También se contempla para la ratificación ciudadana de una supuesta incorporación de Navarra a País Vasco (Disposición Transitoria cuarta CE).

En el ámbito local, se prevé en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁴¹. Un ejemplo lo podemos encontrar en el Decreto de convocatoria de dos consultas populares, por vía de referéndum⁴² (art. 149.1.32 CE) relativa a la iniciativa del proceso de fusión entre los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena⁴³.

Los referéndums autonómicos diferentes a los constitucionalmente previstos han sido introducido en virtud de los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas. Así lo han hecho, por ejemplo, Asturias⁴⁴, La Rioja⁴⁵ o Murcia⁴⁶. La doctrina asiente que «ni el marco constitucional del referéndum ni las omisiones de la LOMR excluyan la posibilidad de regulación autonómica de las consultas populares

⁴⁰ En esta línea, Aguado Renedo, C., (2017). «Sentido y posibilidades del referéndum autonómico», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 101.

⁴¹ «De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local». España. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, de 03/04/1985.

⁴² El 8 de noviembre de 2021, el Consejo de Ministros aprobó sendos acuerdos autorizando a los Ayuntamientos a realizar la consulta. Consultado a través de España. Resolución de 10 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Protocolo General de Actuación en materia de impulso y apoyo al proceso de fusión de los Ayuntamientos de Don Benito y Villanueva de la Serena (Badajoz). Boletín Oficial del Estado. núm. 65, de 17 de marzo de 2023, páginas 40595 a 40605.

⁴³ Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz n.º 229. Anuncio 5269/2021, de 1 de diciembre de 2021.

⁴⁴ Artículo 11.11 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias.

⁴⁵ Artículo 9.7 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.

⁴⁶ Artículo 11.8 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

por vía de referéndum si el legislador orgánico estatal implementaba el marco necesario»⁴⁷.

Los referidos Estatutos de Autonomía establecen una fórmula mimética que prescribe la autorización previa del Estado central para su convocatoria. En este sentido, «la exigencia para la celebración de estos referéndums autonómicos de autorización estatal se interpreta como una cláusula de control de la actuación autonómica»⁴⁸.

La viabilidad jurídica de este tipo de consultas vía referéndum ha sido analizada por la jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2015, de 11 de junio⁴⁹ (FJ 4, d) «reconoce a las Comunidades Autónomas algún género de intervención en la ejecución o, incluso, en el complemento normativo de los preceptos estatales que disciplinen, en los términos señalados, unas u otras figuras de referéndum, siempre que ello se realizara, claro está, sobre asuntos de la propia competencia de la respectiva Comunidad Autónoma»⁵⁰. Lo que nuestra jurisprudencia excluye es que, en orden al referéndum, puedan reconocerse competencias ‘implícitas’ de las Comunidades Autónomas [SSTC 103/2008, FJ 3, y 31/2015, FJ 6 B)]. Pero la posibilidad de una expresa atribución estatutaria en este ámbito a las Comunidades Autónomas está latente, en cierto modo, como tal eventualidad, en el propio artículo 149.1.32 CE y aparece ya prevista de modo expreso, para determinado ámbito territorial, sobre la base de lo dispuesto en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local».

Habríamos también de contemplar la posibilidad de introducir el referéndum autonómico más allá de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía. Así, una reforma de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum podría prever la celebración de un referéndum ceñido al ámbito autonómico en virtud del artículo 92 de la Constitución. En este caso, la administración autonómica solo participaría en el proceso de convocatoria en el grado que así lo determinara la propia Ley Orgánica.

⁴⁷ Garrido López, C. (2019). «El referéndum autonómico en su laberinto». *Revista española de derecho constitucional*, número 117, p. 36. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.01>

⁴⁸ Sáenz Royo, E., (2020), «El referéndum en las unidades subestatales de los Estados Federales», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 418.

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2015, de 11 de junio. BOE núm. 160, de 6 de julio de 2015.

⁵⁰ En este sentido, también la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2017, de 10 de mayo. BOE núm. 142, de 15 de junio de 2017.

VI. VIABILIDAD DE UN REFERÉNDUM EN CATALUÑA EN VIRTUD DE LA PRERROGATIVA DEL ARTÍCULO 166 DE LA CONSTITUCIÓN

Aceptada la viabilidad del referéndum autonómico, planteamos la posibilidad de realizar uno, ceñido al ámbito territorial de Cataluña, que consulte a los ciudadanos sobre la activación por su Parlamento autonómico del mecanismo previsto en el art. 166 CE, en relación al 87.2, y proponga una reforma constitucional encaminada a permitir la independencia de Cataluña.

En tal caso, las Instituciones catalanas podrían acordar con el Gobierno de la Nación la celebración de un referéndum autonómico, no vinculante, que inste al Parlamento a iniciar los trámites de reforma constitucional.

Este hipotético referéndum no podría ser vinculante, en tanto que la STC 76/1994 prohíbe expresamente que la iniciativa de reforma constitucional parta del cuerpo electoral. Sin embargo, en el caso que planteamos no partiría de cuerpo electoral sino de las instituciones de la democracia representativa. Sería el Parlamento de Cataluña quién instaría el referéndum y quien voluntaria y reversiblemente iniciaría los trámites de reforma. En ningún caso debiera entenderse que la Asamblea autonómica insta una consulta ciudadana para «autoimponerse» el resultado, pues en tal caso tal referéndum atentaría contra el espíritu constituyente, el cual negó al cuerpo electoral la prerrogativa de iniciativa de reforma constitucional.

En el apartado anterior hemos mostrado la posibilidad de que una Comunidad Autónoma lleve a cabo una consulta vía referéndum sobre cuestiones que afectan a su competencia. La activación del mecanismo de reforma constitucional del artículo 166 CE entra dentro de dicho ámbito de competencias.

Para que Cataluña pudiera llevar a cabo la consulta vía referéndum propuesta sería necesario, bien una modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña para adquirir la competencia como los hacen otras Comunidades (el vigente Estatuto catalán la excluye expresamente en su artículo 122), o bien llevar a cabo una reforma de la Ley Orgánica 2/1980 con objeto de introducir el referéndum autonómico en los términos anteriormente comentados. En todo caso ese referéndum exigiría de la previa autorización del Estado (art. 149.1.32 CE). Esto es, la autorización del Gobierno, pero no la del Congreso de los Diputados.

Aun así, nos enfrentamos con el problema de que la introducción del derecho de secesión podría atacar contra el espíritu de la Constitución al amenazar su supervivencia. No obstante, en nuestra Constitución no existen cláusulas eternas o de intangibilidad. Es más, Jiménez Campo⁵¹ nos recuerda que durante la elaboración de la Constitución Alianza Popular trató de incluir fallidamente una «cláusula de intangibilidad para la protección de la integridad del territorio y de la unidad política

⁵¹ Jiménez Campo, J. (1980). «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución». *Revista de Derecho Político*, núm. 7, p. 85. DOI:<https://doi.org/10.5944/rdp.7.1980.8035>

del Estado». También conviene recordar que, a estos efectos, nuestra Constitución no establece un modelo de democracia militante⁵².

Así, cualquier iniciativa de reforma constitucional no puede ser calificada sustantivamente de inconstitucional. Solo podría ser inconstitucional su tramitación por motivos formales, como muestra la STC 76/1994, o por una propuesta de redacción manifestamente incoherente. Esto es, no podría alegarse que una propuesta de reforma constitucional es inconstitucional solo por atentar contra el principio de la unidad del Estado, sino por atentar contra principios formales o contra la coherencia del texto constitucional.

Asimismo, hemos de mencionar las algunas puntualizaciones que realiza el Comité de Venecia en relación a los referéndums de secesión. Respecto a la secesión de un territorio, la Comisión reconoce que «buena parte de los Estados europeos no la contempla», pero que «esta omisión no contradice los estándares europeos ni internacionales»⁵³. La Comisión enfatiza en que «el referéndum, caso de estar previsto en un determinado ordenamiento constitucional (...), está sujeto a los supuestos, requisitos y límites expresados en dicho ordenamiento»⁵⁴. Además, la Comisión subraya «la posición del Parlamento a la hora de tomar decisiones de orden constitucional»⁵⁵ afirmando que la democracia directa es un complemento de la democracia representativa y no una sustituta, puesto que la secesión de un territorio requiere de «un amplio consenso y transparencia»⁵⁶ para que su resultado sea aceptado como legítimo.

Por su parte, la doctrina también ha previsto un referéndum como el que proponemos. Esta idea fue planteada inicialmente por Vintró⁵⁷, quien vislumbró una consulta por vía de referéndum, no vinculante, «sobre el elenco estatutario de materias competenciales, (...) reconocidas por la Constitución y el Estatuto entre las que se encuentra el ejercicio de la iniciativa de reforma constitucional como se desprende de los artículos 166 y 87 del texto constitucional». El autor indicó la posibilidad de

⁵² «La Constitución Española de 1978, a diferencia de la Ley Fundamental de Bonn, no alude a la lealtad constitucional. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, siguiendo la estela del alemán, ha afirmado que de la Constitución Española también pueden derivarse de forma implícita una norma de lealtad autonómica (entre otras, ya la STC 18/1982) y una norma de lealtad interorgánica, que ha recibido con más frecuencia la denominación de lealtad institucional (entre otras, SSTC 164/2001; 89/2019)». En Álvarez Álvarez, L. (2023). «Legitimidad, lealtad constitucional y democracia militante». *Revista de Derecho Político*, número 117, p. 352. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37931>.

⁵³ Castellà Andreu, J.M., (2017). «Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión en Cataluña», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, p. 146.

⁵⁴ Ídem, p. 147.

⁵⁵ Ídem, pp. 147-148.

⁵⁶ Ídem, p. 148.

⁵⁷ Vintró Castells, J. (2012). Legalidad y consulta soberanista en Cataluña [en línea, blog Instituto de Derecho Público]. 23-10-2012. [consultado el 20-09-2023].

Disponible en: <http://idpbarcelona.net/legalidad-y-consulta-soberanista-en-cataluna/>

realizar la consulta mediante el desarrollo de una ley catalana a tal efecto, y la cual sería «convocada por el Gobierno de la Generalidad con la autorización previa del Estado central en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.32 de la Constitución y obligaría al ejecutivo catalán a efectuar una comparecencia parlamentaria para informar de su posición sobre el resultado» del mismo.

No consideramos apropiada la necesidad de que el Parlamento de Cataluña desarrolle una ley ya que la misma podría presentar taras de inconstitucionalidad al vulnerar la competencia exclusiva del Estado central (en este sentido las STC 137/2015⁵⁸, 51⁵⁹ y 90/2017⁶⁰) y bastaría con la modificación del Estatuto de Autonomía o de la Ley Orgánica de referéndum.

A favor de la viabilidad constitucional de este referéndum se encuentran autores como López Rubio⁶¹, Aguiar Luque⁶² o Silva Ardanuy⁶³. En contra se posiciona Castellà⁶⁴.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 137/2015, de 11 de junio. BOE núm. 160, de 6 de julio de 2015.

⁵⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2017, de 10 de mayo. BOE núm. 142, de 15 de junio de 2017.

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 90/2017, de 5 de julio. BOE núm. 171, de 19 de julio de 2017.

⁶¹ «Una consulta referendaria cuyo objeto fuera preguntar si los ciudadanos apoyan que su Parlamento autonómico envíe a las autoridades estatales un proyecto de reforma constitucional de sesgo secesionista, resultaría plenamente legítima». Ver López Rubio, D. (2017). «El referéndum autonómico= Regional referendums in Spain». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, número 12, p. 127. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3645>

⁶² «La posibilidad de que la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma acuerde elaborar una proposición de reforma constitucional y que con carácter previo a la aprobación de su remisión a las Cortes someta tal propuesta a una consulta popular por vía de referéndum en el ámbito de la propia Comunidad Autónoma respectiva y con efectos meramente consultivos, no parece que pueda a título de principio suscitar grandes reparos de inconstitucionalidad». Ver Aguiar de Luque, L. (2017). «Referéndum y Estado autonómico», en Parejo Alfonso, L. y Vida Fernández, J. (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Lo Blanch. p. 1856.

⁶³ Con relación a la Ley Orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, el autor afirma que «podemos incluir la variante que introduce el profesor López Rubio que, partiendo de la experiencia autonómica en materia de iniciativa legislativa popular permitieran nuevas modalidades de referéndum con autorización estatal lo que permitiría sortear la amenaza de utilización de los referendums autonómicos como medio que dé cobertura a iniciativas secesionistas». Ver Silva Ardanuy, F.M. (2023). «Los anclajes del art.23.1 CE: el referéndum consultivo autonómico como vía de profundización democrática» [en línea]. Comunicación en congreso. Asociación de Constitucionalistas de España. p. 21. [Consultado el 22-09-2023]. Disponible en: <https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2023/03/Comunicacion-Francisco-Manuel-Silva.pdf>

⁶⁴ «Esta opción resulta forzada porque combina dos institutos distintos: la iniciativa de reforma constitucional y el referéndum sobre decisiones políticas convocadas por este, (...), y más cuando la iniciativa de reforma constitucional ha excluido expresamente la iniciativa popular». Ver Castellà Andreu, J.M. (2013). «Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña», en Álvarez Conde, E. y Souto Galván, C., *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, p. 198. Disponible en: <http://collectiupraga.cat/wp-content/uploads/2013/09/secesi%C3%B3nCAT1.pdf>

No podemos obviar que efectivamente, como afirma Castellá, el constituyente excluyó manera específica la iniciativa popular de reforma constitucional. No obstante, tal y como hemos comentado, el Parlamento autonómico no se vería obligado a, en función del resultado, incoar el proceso de reforma constitucional. Este sería libre para asumir como propia, o no, la voluntad del electorado. El carácter del referéndum habría de ser necesariamente consultivo puesto que convertir en irreversible su resultado supondría contravenir directamente el espíritu constituyente.

Aceptada la viabilidad del referéndum propuesto, no podemos acabar este artículo sin mencionar las limitaciones políticas de la vía propuesta. De la misma manera que fracasó el conocido Plan Ibarretxe, rechazado por las Cortes Generales tras su aprobación por el Parlamento vasco, «una propuesta de reforma constitucional que saliera del Parlamento catalán siempre perdería ante la mayoría formada por el resto de España»⁶⁵. No obstante, no deberíamos minusvalorar la constitucionalidad del referéndum o de la oportunidad política de llevar a cabo el mismo en aras de la estabilidad del Estado. En cualquier caso hay que recordar que, en línea con lo establecido por la STC 31/2010, cualquier norma puede «llegar a ser declarada inconstitucional incluso después de haber sido ratificada por medio de un referéndum»⁶⁶.

VI. CONCLUSIONES

Estudiado el proceso constituyente observamos que nuestra norma suprema no contiene ninguna cláusula de intangibilidad que impida proponer una reforma constitucional para quebrar el principio de indisolubilidad del Estado. Es más, hemos mostrado como se produjeron enmiendas a tal fin que finalmente fueron rechazadas.

El derecho de iniciativa de reforma constitucional a favor de las Comunidades Autónomas posee un carácter híbrido, en tanto que supone un genuino derecho de reforma cuando la remisión de la propuesta se dirige a la Mesa del Congreso, y una modalidad del derecho de petición cuando media el Gobierno. La Mesa no llevará a cabo un análisis político de la propuesta de reforma constitucional, sino que verificará la formalidad constitucional de la misma. La importancia de entender que la iniciativa autonómica de reforma constitucional es un verdadero derecho, y no una modalidad del derecho de petición, cobra relevancia al integrarse el mismo en el elenco de competencias atribuidas directamente a las Comunidades Autónomas.

⁶⁵ Castellà Andreu, J.M. (2014). «La secesión catalana, entre la política y el derecho». En *Anuario de la Facultad de Derecho* 2014, 2015, número 7, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, pp. 237-238. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10017/22059>

⁶⁶ Pérez Alberdi, M.R. (2018). «Comunidades Autónomas y reforma de la Constitución: ¿Una intersección necesaria en el Estado compuesto?», en Castellà Andreu, J.M. (ed.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 272.

El referéndum ceñido a un ámbito infra estatal es posible. Lo muestran así los Estatutos de Autonomía que se arrojan tal competencia, siempre con la autorización previa del Estado. Asimismo, bastaría con una reforma de la Ley Orgánica 2/1980 para introducir el referéndum autonómico consultivo en todas las Comunidades.

La exclusión de la iniciativa popular en la reforma constitucional, aplicada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1994, no es impedimento para llevar a cabo un referéndum autonómico consultivo acordado con el Estado para consultar a los ciudadanos de las Comunidades sobre una supuesta activación del proceso de reforma constitucional a instancias de su Asamblea legislativa. La cuestión es que la Asamblea Autonómica es libre para iniciar o continuar los trámites de reforma constitucional, con independencia del resultado del referéndum. Máxime serían inconstitucionales las disposiciones normativas pudieran dictarse para mermar el carácter consultivo de dicho referéndum.

Por tanto, si hipotéticamente el Gobierno de la Nación tuviera la voluntad de acordar un referéndum de secesión con una Comunidad Autónoma, esta vía, la del artículo 166 CE, podría ser constitucionalmente viable.

Si este hipotético referéndum se celebrara, sus consecuencias políticas podrían ser limitadas puesto que la aprobación de una propuesta de reforma constitucional que violentara el principio de indisolubilidad del Estado requeriría su tramitación mediante el procedimiento agravado de reforma constitucional (168 CE). No obstante, la viabilidad constitucional es aceptable.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C., (2017). «Sentido y posibilidades del referéndum autonómico», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 99-128.
- AGUIAR DE LUQUE, L. (2017). «Referéndum y Estado autonómico», en Parejo Alfonso, L. y Vida Fernández, J. (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI*. Valencia: Tirant Lo Blanch. pp. 1831-1858.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2023). «Legitimidad, lealtad constitucional y democracia militante». *Revista De Derecho Político*, número 117, pp. 343-356. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37931>.
- ARAGÓN REYES, M. (1986). «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 16, pp. 287-314. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=79325>
- BIANCHI, A. B. (2021). «El Congreso de los Estados Unidos. Desde sus inicios hasta la crisis de 1930». *Revista Jurídica Austral*, 2(2), pp. 323-443. Disponible en: <https://ojs.austral.edu.ar/index.php/juridicaaustral/article/view/701>
- CASTELLÀ ANDREU, J.M. (2013). «Democracia, reforma constitucional y referéndum de autodeterminación en Cataluña», en Álvarez Conde, E. y Souto Galván,

- C., *El Estado autonómico en la perspectiva de 2020*, Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, pp. 171-212. Disponible en: <http://colle-tiupraga.cat/wp-content/uploads/2013/09/secesi%C3%B3nCAT1.pdf>
- CASTELLÀ ANDREU, J.M. (2014). «La secesión catalana, entre la política y el derecho». En *Anuario de la Facultad de Derecho 2014, 2015*, número 7, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares, pp. 229-240. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10017/22059>
- (2017). «Sobre el encaje constitucional del pretendido referéndum de secesión en Cataluña», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 129-154.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E., (2017). «Los referéndums de reforma de la Constitución española un análisis crítico y una propuesta de modificación», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 73-98.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS S. G. (1984). «Las actas de la Ponencia Constitucional» [en línea]. *Revista De Las Cortes Generales*, número 2, pp. 251-422. [Consulta: 02-09-2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/1984/2/1244>
- GARRIDO LÓPEZ, C. (2019). «El referéndum autonómico en su laberinto». *Revista española de derecho constitucional*, número 117, pp. 13-43. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.01>
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1980). «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución». *Revista De Derecho Político*, número 7, pp. 81-103. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.7.1980.8035>
- LÓPEZ RUBIO, Daniel. (2019). «Radiografía De Una Propuesta Olvidada: La proposición De Reforma Constitucional De La Junta General Asturiana Sobre Democracia Semidirecta». *Estudios De Deusto*, volumen 67 (2), pp. 263-95. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-67\(2\)-2019pp263-295](https://doi.org/10.18543/ed-67(2)-2019pp263-295)
- LÓPEZ RUBIO, D. (2017). «El referéndum autonómico= Regional referendums in Spain». *EUNOMÍA. Revista En Cultura De La Legalidad*, número 12, pp. 115-130. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/3645>
- PÉREZ ALBERDI, M.R. (2018). «Comunidades Autónomas y reforma de la Constitución: ¿Una intersección necesaria en el Estado compuesto?», en Castellà Andreu, J.M. (ed.), *Parlamento, ciudadanos y entes territoriales ante la reforma constitucional. ¿Quién y cómo participa?*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 253-290.
- PRESNO LINERA, M.A., (2012). «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 27, pp. 85-120. Disponible en: https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.27._Miguel_Angel_Presno_Linera.pdf/b4e5da70-7a08-b649-880e-9b73d8b40f10

- PRESNO LINERA, M.A. (2017). «El referéndum en la Constitución Española límites y posibles reformas», en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 45-72.
- RALLO LOMBARTE, A. (1998). «Iniciativa popular: Estado autonómico y reforma constitucional». *Revista Vasca de Administración Pública*, número 50, pp. 205-223. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=85576>
- SÁENZ ROYO, E., (2020), “El referéndum en las unidades subestatales de los Estados Federales”, en Sáenz Royo, E. y Garrido, C. (coords), *El referéndum y su iniciativa en el derecho comparado*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 399-426.
- SILVA ARDANUY, F.M. (2023). «Los anclajes del art.23.1 CE: el referéndum consultivo autonómico como vía de profundización democrática» [en línea]. Comunicación en congreso. Asociación de Constitucionalistas de España. pp. 21. [Consultado el 22-09-2023]. Disponible en: <https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2023/03/Comunicacion-Francisco-Manuel-Silva.pdf>

Title

Article 166 of the Spanish Constitution and the regional initiative for constitutional reform. Is an autonomic consultative referendum on secession constitutionally viable by virtue of this prerogative?

Summary:

I. INTRODUCTION. II. CONSTITUENT PROCESS AND ARTICLE 166 OF THE CONSTITUTION. II.1. The spanish constituent process. II.2. Framing the spanish model of constitutional reform initiative by peripheral actors in the comparative context. III. ARTICLE 166 OF THE CONSTITUTION AND AUTONOMOUS ASSEMBLIES. IV. CONSTITUTIONAL REFORM INITIATIVE'S EXERCISED BY AUTONOMOUS COMMUNITIES. V. CONSTITUTIONAL VIABILITY OF THE AUTONOMOUS REFERENDUM. VI. REFERENDUM'S CONSTITUTIONAL VIABILITY IN CATALONIA UNDER THE PREROGATIVE OF ARTICLE 166 OF THE CONSTITUTION. VII. CONCLUSIONS

Resumen:

Este artículo pretende estudiar la iniciativa de reforma constitucional de las Comunidades Autónomas para, en concreto, hallar una respuesta jurídica a una de las principales aspiraciones surgidas a raíz del denominado

«proceso soberanista de Cataluña»: la celebración de un referéndum autonómico de secesión. Analizaremos, para ello, el proceso constituyente, naturaleza, aplicación práctica y jurisprudencia del artículo 166 en relación al 87.2 de la Constitución española de 1978.

Abstract:

This article aims to study the constitutional reform initiative's right conceded to Autonomous Communities to, specifically, find a juridical answer to one of the main aspirations germinated as a result of the so-called «sovereignty process of Catalonia»: the holding of an autonomic secession referendum. To this end, we will analyze the constituent process, nature, practical application and jurisprudence of article 166 in relation to 87.2 of the Spanish Constitution of 1978.

Palabras claves:

Reforma constitucional; referéndum autonómico; autodeterminación; secesión; independencia.

Keywords:

Constitutional reform; autonomic referendum; self-determination; secession; Independence.