

El episodio en curso del proceso autonómico de Andalucía abre un campo de preocupaciones que desbordan el marco mismo de la problemática andaluza. Se dice, y es verdad, que en una estructura integral de Estado cualquier incidencia en un punto se transmite al resto de la trama; de ahí que los conflictos autonómicos no tengan, valga la paradoja, *autonomía* estructural, sino que transfieren su carga polémica a todas las retículas. Pero en el caso andaluz habrá que añadir un nuevo dato: la desdichada política (principalmente) gubernamental ha llevado el problema a un callejón, y del trance se intenta salir forzando las paredes de la Constitución. El conflicto, así, nos implica a todos.

Cualquier planteamiento solutorio debe arrancar de dos premisas. La primera es que la vía autonómica del artículo 151 es la única apta para satisfacer la demanda política del pueblo andaluz, y sólo si se aplica recederá el conflicto. Me refiero al artículo 151, con lo que tiene de especificidad procesal (con un momento de negociación casi bilateral entre el Estado y uno de sus pueblos), institucional y competencial, pero también con lo que pueda tener de *emblemático*. En Andalucía, y en otros pueblos de España, el guarismo se ha transfigurado de ordinal metodológico en un *ente político* perfectamente corporeizado, que sirve de contraseña o salvoconducto de la mercancía autonómica: o viene impreso en su exterior o se trata de mercancía averiada. Esto es así y probablemente en política —donde el mensaje y la adhesión a ese mensaje deben circular a través de medios culturales de densidad bien

Andalucía y la Constitución

PEDRO DE SILVA

diversa— las cosas no puedan ser de otro modo.

La segunda premisa es el escrupuloso respeto a la Constitución. Parece un presupuesto evidente, pero, lamentablemente, en el discurso político no siempre queda de manifiesto aquel escrúpulo. Con frecuencia se habla de la necesidad de dar salida *política* a un determinado conflicto, y la frase encubre casi siempre el propósito de marginar un mandato constitucional o de buscar soluciones sin sentirse constreñidos por él. Quienes así se expresan olvidan que la democracia es una *convención* que consiste, precisamente, en negar licitud a la política que pretenda desarrollarse fuera de sus reglas. Olvidan también que la Constitución es un cuerpo *político* y constituye la respuesta pactada al conjunto de tensiones y conflictos latentes en nuestra sociedad. O, si se prefiere, un complejo entramado de *convenios*, en los que los contendientes sociales renuncian al segmento más radical de sus políticas y conciertan la forma de desarrollar las controversias.

Responsabilidad grave

De lo dicho se infiere que toda fórmula que trate de dar salida al problema andaluz apelando a una interpretación *infiel* de la Constitución hará incurrir a sus mentores en una gravísima responsabilidad: la de haber degradado la respetabilidad y la virtud vinculante del

convenio que hoy es eje de la convivencia entre los españoles. En el intento de cerrar un conflicto se habría abierto una crisis de adhesión al contrato constitucional.

¿Existen soluciones al problema autonómico andaluz que respeten las dos premisas expuestas? De las fórmulas que se vienen manejando hay al menos dos que dan salida al conflicto sin romper ni manchar la Constitución, y otra más que, por el contrario, la fuerza más allá de su capacidad elástica.

La reforma de la ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, propuesta por el partido socialista, encauza satisfactoriamente el problema y respeta los mandatos constitucionales. Consiste, resumidamente, en prever la posibilidad de un segundo referéndum en una parte del territorio afectado cuando en el primeramente celebrado se produzcan determinados supuestos que implican, realmente, una modificación del escenario en que se produjo la consulta. Si en el conjunto de las provincias afectadas los votos favorables superaron la mayoría del censo electoral, y en aquellas en que (individualmente consideradas) no ocurrió así, quedó, en todo caso, patentizada una amplia voluntad favorable, es evidente que se ha producido un cambio cualitativo en el campo de fuerza en que se decanta la voluntad del votante, y ese cambio hace deseable una segunda vuelta en las provincias que no alcanzaron la cota exigida, en la que el votante tendrá nuevos factores que evaluar.

La fórmula es constitucional por dos razones: la primera, porque la repetición del referéndum no implica reiteración de la iniciativa autonómica, en su conjunto, sino únicamente del episodio de consulta popular, dentro de la misma iniciativa. La segunda, porque el artículo 151-1 de la Constitución contiene un amplio apoderamiento

en favor de la ley Orgánica para que ésta defina *los términos* en que haya de producirse la ratificación, imponiendo únicamente que sea mediante referéndum (como instrumento de la consulta) y que se alcance la mayoría absoluta de votos afirmativos sobre el censo de cada provincia.

Segregar una provincia

Otra fórmula perfectamente constitucional, aunque más compleja y políticamente menos deseable, consistiría en la reforma de la misma ley Orgánica en el sentido de autorizar la formación de la comunidad entre las provincias que superaron la cota exigida, siempre que la mutilación no desfigure absolutamente la comunidad. Adviértase que ese fraccionamiento lo admite el legislador constituyente, de forma expresa, en un momento posterior, el de aprobación del concreto estatuto elaborado. Si se admite tal accidente cuando la comunidad no sólo ha manifestado su voluntad autoconstituyente, sino que ha formalizado esa voluntad en un estatuto, obvio parece que la operación segregativa debe ser con mayor razón tolerable cuando el proceso apenas se ha iniciado.

Quedaría únicamente por determinar, en tal caso, el procedimiento de eventual reagregación de la provincia inicialmente segregada, aspecto que no ofrece ninguna dificultad constitucional y que, incluso, puede encontrar apoyo en la disposición transitoria 4ª (tema de Navarra), en la medida en que en ésta no se establece un *supuesto* excepcional de integración (que haría pensar en su imposibilidad ordinaria), sino un *procedimiento* especial para un supuesto que la Constitución no prohíbe.

En cambio hay que insistir, con la mayor rotundidad, en que el artículo 144 o no conduce a los contenidos materiales, institucionales y procesales del artículo 151,

o se utiliza sin respetar la Constitución. El apoderamiento del precepto en favor de ley Orgánica queda, en este caso, limitado a la sustitución de la iniciativa de las corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143, y aunque se admitiera que implícitamente se refiere también al supuesto específico del artículo 151, nunca la ley Orgánica podría hacer otra cosa que *sustituir*, es decir, suplir la voluntad de otro que *no la ejerció* anteriormente. No es éste el caso de Andalucía.

Desgraciadamente, no parece haya más mimbres que tejer, aunque puedan hacerse castillos de naipes con fórmulas sofisticadas, ciertamente imaginativas, pero construidas al margen de la letra o el espíritu de la Constitución.

Política pirómana

Cualquier salida al problema autonómico andaluz que no parte del artículo 151 de la Constitución, en todo su alcance y significado (incluso, como dije, *emblemático*), no será una salida, sino una nueva incidencia de la política *pirómana* que se viene haciendo en materia de autonomías (provocando un incendio en cada esquina). Cualquiera fórmula que acepte aquella premisa pero abra fisuras en la estanqueidad del recipiente constitucional incurrirá en la responsabilidad de haber comenzado a envilecer el documento contractual de la democracia española. Iré más allá: la fórmula a que se llegue deberá respetar la *univocidad* de la letra constitucional. En alguna ocasión dije que una constitución útil para todos los españoles debería ser *ambigua* y *unívoca*. No hay contradicción: *ambigua* en los contenidos opinables (para que quepan todos los españoles) y sustancialmente unívoca en los procedimientos, es decir, en las reglas de juego. Cuando las reglas de juego se convierten en *equivocas* dejan de servir como tales reglas (cada jugador las usará a su antojo), y en ese envite los perdedores seremos todos los ciudadanos de este país.

Pedro de Silva Cienfuegos-Jovellanos es diputado del PSOE y miembro de la Comisión Constitucional.