

Andalucía y el debate constitucional

Rubén Pérez Trujillano

■ Realidad y deseo. Tales son los polos de la vida según Luis Cernuda. Las presentes palabras acusan recibo del poeta. Comenzarán con la realidad, constitucional en este caso: planteamiento, nudo y desenlace. Se despedirán con el deseo, constitucional también: el deseo de vida, el deseo de libertad y el deseo de futuro.

La realidad

Primer acto: El planteamiento

Y, al definirse, Andalucía comenzó a existir. Hablo de existencia en términos de subjetividad política y constitucional, no en el plano cultural. Ese es un tema distinto que otros, aquí presentes, conocen mejor que yo. Hablo de existencia como pueblo-nación, como sujeto de derechos. El 4 de diciembre de 1977 en la calle y el 28 de febrero de 1980 en las urnas, Andalucía decidió definirse como sujeto igual en libertad y en autoridad a cualquier otro. La primera cita fue la fecha más destacada, no la única, de un ciclo de movilizaciones ciudadanas sin parangón. Supuso la emergencia social de un sujeto andaluz que pugnaba por sus derechos en un contexto incierto. Por otra parte, la segunda jornada fue el pistoletazo de salida de su caparazón jurídico, la botadura de un entramado institucional: el referéndum de la iniciativa autonómica simbolizó la emergencia constitucional de un sujeto andaluz.

La Constitución de 1978 inauguró una forma de distribución territorial del poder muy positiva y muy original. El Estado de las autonomías venía configurado no solo en el texto constitucional, sino también en cada uno de los estatutos. Es decir, en la cúspide del ordenamiento de la convivencia había dos normas fundamentales: Constitución y Estatuto. Es lo que la doctrina constitucional ha denominado “desconstitucionalización” del modelo autonómico, “apertura”, o incluso –inapropiadamente a mi parecer– “indefinición”. A mi juicio, es una verdadera *estatutización* del modelo territorial, porque el Estatuto andaluz es tanto o más determinante para definir la arquitectura territorial del poder y los derechos que la Constitución española.

Lo relevante radica en que el contenido de la autonomía debía ser llenado desde abajo por las propias nacionalidades y regiones. No bastaba un gran enunciado en la Carta Magna, una lista-plancha de competencias ni un mandato. Se precisaba la voluntad democrática de las comunidades autónomas. Los ingleses saben algo de esto: la mejor Constitución, a veces, es la que no se escribe en ninguna parte. En este sentido, los

5. AQUÍ Y AHORA

andaluces hemos hecho un gran aporte a la teoría constitucional: la mejor Constitución es la que se disemina en distintas normas, la que se reparte en distintos escritos. Si no es la mejor, es una buena manera de blindarla, lo que es lo mismo que afirmar la mejor manera de proteger un derecho preexistente a la Constitución —el de la nacionalidad andaluza a su autogobierno— frente a las injerencias de órdenes políticos a ella extraños. Puedes tocar el Estatuto, pero no la Constitución. La Constitución, pero no el Estatuto. La Ley de Financiación, pero no el bloque constitucional.

Y así fue: en 2007 Andalucía se dio un nuevo Estatuto de Autonomía de acuerdo con este esquema, con estas reglas ganadas a pulso.

Sin embargo, en cierto modo, el Estatuto nació muerto. Muchas cosas habían pasado y otras muchas no habían pasado en el período que va de 1981 a 2007. Muchos de los preceptos previstos estaban condicionados a la aprobación de leyes estatales que nunca han llegado ni se han insinuado. Quedó en el terreno de los deseos. Así puede verse en los mecanismos de participación de Andalucía en los procesos de designación de los organismos económicos y sociales de ámbito estatal. Algunas disposiciones del

Estatuto, incluso, contaban con que ciertas leyes estatales iban a ser modificadas para incorporar las demandas andaluzas, cuando no presuponían una reforma de la Constitución que tampoco ha llegado. Por último, no faltan las competencias rimbombantes, maravillosas, pero que tienen cierto halo de ficción que no podemos omitir. Es el caso

Han tenido lugar cuatro rupturas del ordenamiento constitucional y del patrimonio constitucional andaluz

del establecimiento de una Hacienda propia, empero, sin una Agencia Tributaria autosuficiente y, por tanto, dependiente del Estado central, o mejor dicho del gobierno, a través de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Pero, dotada Andalucía de un nuevo Estatuto, llamado *de vanguardia* o *de segunda generación*, hay que preguntarse: ¿el Estatuto de Autonomía es todavía una crisálida que necesita nuevas metamorfosis, o es más bien algo artificial que no ha tenido vida nunca? ¿Existe, de verdad, una autonomía andaluza? ¿Es Andalucía una comunidad realmente autónoma, o solo un entramado burocrático, más o menos mastodóntico, más o menos paternal?

Segundo acto: El nudo

Si hubo algo vivo en el Estatuto, lo cierto es que ha quedado aniquilado por las cuatro quiebras del régimen constitucional que se han producido desde la década de 1980 hacia acá. Han tenido lugar cuatro rupturas del ordenamiento constitucional en general y del patrimonio constitucional

andaluz en particular. Cuatro quiebras que han hecho no mudar la naturaleza de la autonomía en alguna de sus cualidades, sino que la han hecho mutar radicalmente, dándole un sentido totalmente nuevo o privándole de su sentido originario. Ese resquebrajamiento ha sido emprendido, a su vez, por cuatro agentes distintos:

1. El bipartidismo dinástico estatal (UCD y PSOE con el pacto autonómico de 1981, PSOE y PP con el de 1992). Ambos pactos pasaban por alto la lógica impuesta por la Constitución de complemento y desarrollo de la autonomía desde abajo. El lugar para ello era el Estatuto de Autonomía, por vía de la reforma estatutaria o por vía de la innovación estatutaria.

2. El Tribunal Constitucional, a través de una jurisprudencia centralista que ha tenido en la sentencia sobre el Estatuto de Catalunya un ejemplo de libro, pero que ha llegado a afectar directamente a la autonomía andaluza, por ejemplo al pronunciarse sobre el río Guadalquivir o sobre la función social de la vivienda. Con este tipo de interpretación, el Tribunal Constitucional se ha autoatribuido una función, la constituyente, que originalmente corresponde en exclusiva al pueblo. Ha abandonado su rol tradicional y constitucionalmente establecido de guardián de la Constitución para adoptar el de un verdadero legionario de la Constitución. Ha ido más allá de lo que una interpretación permite. Ha hecho decir a la Constitución lo que no decía.

3. La desamortización constitucional del gobierno de Rajoy y sus mayorías parlamentarias, que han aprobado un sinfín de leyes y decretos en detrimento de las arterias de la Constitución: la autonomía comunitaria y local. Piénsese en la reforma local o en las dos reformas del Tribunal Constitucional dirigidas a imponer el recurso previo de inconstitucionalidad contra los proyectos de Estatuto y a otorgar facultades coactivas contra las autoridades democráticas de las comunidades autónomas.

4. La Unión Europea y los mercados globales. Al mermar la soberanía del Estado español –con consentimiento del propio Estado español–, el proceso de integración europea ha limitado drásticamente la autonomía de Andalucía por la puerta de atrás. La UE ha terminado convirtiéndose en el *ábrete sésamo* de la soberanía, solo que deja entrar en ella a los mercados y expulsa a los pueblos.

Cuatro quiebras distintas con un objeto común: el Estado de las autonomías, el modelo territorial. La explicación es sencilla: solo el Estado fuerte puede gestionar su propia debilidad. La autonomía, sobre todo la

5. AQUÍ Y AHORA

autonomía asentada en realidades nacionales, estorba. Es un contrapoder. En conclusión, hemos asistido al cierre categórico y acelerado de la Constitución en lo tocante a la organización territorial. Como consecuencia, la de 1978 se ha vuelto una Constitución imposible. “El marco de la Constitución” (coletilla tantas veces leída en las normas) se ha roto. Las alusiones estatutarias a la Constitución de 1978 son muestras formales de lealtad y obediencia a la Constitución, siendo esa una Constitución conocida, concreta y determinada. No es una sumisión incondicionada: ni ampara una mutación radical y subrepticia de la Constitución territorial (como la que ha ocurrido a través de subterfugios), ni tampoco una reforma de la misma dirigida a asegurar las transformaciones ya operadas (como parece que va a ocurrir de un momento a otro).

Aquejada de necrosis en unas partes, llena de flamante juventud en otras, la autonomía perseguida por el Estatuto ha quedado en un sueño. La autonomía que tanto costó conquistar (la sangre de Blas Infante, de Manuel José García Caparrós...) ha quedado vaciada de contenido. La comunidad autónoma –depositaria en otro tiempo de las esperanzas de un pueblo milenario– ha quedado reducida a una burocracia infecunda, simulación oprobiosa, sombra de la nacionalidad y, sobre todo, sombra de un gobierno central.

Tercer paso: El desenlace

Hasta ahora he hablado de la transición. La primera transición plantea el problema. Lo reconoce. Lo señala. La segunda transición lo resuelve.

A pesar de que el Estatuto de Andalucía haya quedado herido por la oleada centralista, y pese a que naciera muerto en algunos de sus aspectos, ha de reivindicarse como llave maestra del patrimonio constitucional andaluz. Su valor es incalculable. Hacia 2007, cuando fue aprobado, tuvo la virtud de poner encima de la mesa los derechos involucrados en el bienestar y en la dignidad que la crisis se ha llevado por delante. Todos esos derechos apelados por las plazas repletas de indignación en 2011: democracia real, vivienda, trabajo digno, transparencia, regeneración, ya figuraban en nuestro Estatuto. No podemos permitirnos renegar de la declaración de derechos del Estatuto, por mucho que haya terminado siendo rebajada a una declamación poética pero sistemáticamente incumplida. Al contrario: hay que esgrimirla como prueba de que nos asiste la razón y el derecho.

Aunque no sean totalmente efectivos los derechos estatutarios (lo que se cumpliría si el Tribunal Constitucional no hubiera dictaminado que estos derechos no son directamente exigibles ante los tribunales, o si Andalucía dispusiera de un poder judicial propio obligado a velar por los derechos propios), hay que afirmar que, en la actual situación, la doctrina de esos derechos, su misma existencia formal, implica ya una forma de existencia. Forman parte del patrimonio constitucional andaluz, pues son una muestra de la voluntad democrática del pueblo andaluz por crear

un desarrollo razonable de los derechos y valores sociales y económicos prometidos por la Constitución española y caídos en el olvido. Además, la carta andaluza de derechos añade algunos de innovadora factura. Por eso, al ser cortado el paso por el Tribunal Constitucional, aun así devuelve el equilibrio original entre valores sociales y económicos al ordenamiento, al menos en el plano simbólico. Es de capital importancia que la ciudadanía no deje de reclamarlos como suyos.

El análisis del patrimonio constitucional permite extraer tres consecuencias trascendentales para la Andalucía del siglo XXI, que no podemos perder de vista si lo que se busca es un desenlace feliz.

En primer lugar tenemos que Andalucía, como pueblo, es una nacionalidad y, por tanto, un sujeto político federable por derecho propio. ¿Qué quiere decir esto? Que Andalucía debe tomar parte en cualquier cambio constitucional que afecte al aspecto territorial. Hay que hacer valer el modelo de Estado con autonomías (con pueblos que se autogobiernan), sellado en el pacto constituyente y autonómico, frente al modelo degradado de un Estado descentralizado (con pueblos gobernados o directamente negados) pretendido en los últimos años.

Coherentemente, en segundo término, la Junta de Andalucía no solo representa los intereses políticos decantados democráticamente, sino que hace valer los derechos colectivos de Andalucía como nacionalidad y los individuales de su ciudadanía. No es cuestión solo de voluntad, sino –esto es lo crucial– de derecho. A este respecto, la Junta de Andalucía no tiene derechos. Tiene deberes. A uno se debe por encima de todos: el deber de garantizar y promo-

Andalucía, como pueblo, es una nacionalidad y, por tanto, un sujeto político federable por derecho propio

cionar el patrimonio constitucional andaluz.

Y, en tercer lugar, el Estatuto de Andalucía tiene valor constitucional. Es más: tiene el carácter de una Constitución federable. De una parte, el Estatuto andaluz posee fuerza constitucional fundamentalmente por dos razones: a) por cómo se aprueba (desde el comienzo del régimen autonómico ha sido el único junto a los de País Vasco, Catalunya y Galicia que se ha aprobado con una legitimidad democrática reforzada, haciendo uso del referéndum popular vinculante y combinando, en suma, democracia representativa y democracia participativa) y, por último, b) por lo que aprueba (el Estatuto andaluz contiene una parte orgánica y una parte dogmática de considerable extensión; esto es, aparte de regular la organización política y administrativa de la Junta, reconoce una carta de derechos a la ciudadanía que le infunde su razón de existencia). Si en el pórtico del constitucionalismo, en la Revolución francesa, encon-

5. AQUÍ Y AHORA

tramos el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789): “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”, no hay duda de que el Estatuto de Andalucía reúne ambas cualidades.

De otro lado, el Estatuto de 2007 es una Constitución *federable*. Cuando hablo del Estatuto de Andalucía en términos de Constitución federable –concepto que se hizo valer en el proceso constituyente de 1931– pretendo indicar tres hechos jurídicamente relevantes:

1. Su predisposición normativa a transformarse en Constitución federada dentro de un sistema federal pleno.
2. *Lo federable* entraña una condición sujeta a exigencias, ya que genera una serie de compromisos, derechos, obligaciones e inercias en la dirección del federalismo que impide la congelación en un régimen estático. No se puede estar eternamente a medio camino entre el Estado unitario descentralizado y el Estado federal.
3. En conclusión, el federalismo no comporta solo una hipótesis. Bajo el régimen del 78 y a la luz del Estatuto del tercer milenio, el federalismo constituye, ante todo, un fin pendiente de realización.

En resumen, hay un puñado de aspectos que otorgan una relevancia crucial al patrimonio constitucional andaluz de cara a una hipotética reforma constitucional. Dicho patrimonio nos sirve como brújula, es nuestra estrella polar ante la encrucijada oscura, e ilusionante, del presente. ¿Por qué?

1. Porque posee una fuerza pasiva o de resistencia. El patrimonio constitucional andaluz comporta un límite de carácter infranqueable. Es el núcleo esencial que define la identidad política y constitucional de Andalucía, la cual tiene vínculos con su identidad histórica y cultural, pero no se equipara a estas. El patrimonio constitucional andaluz ha de ser visto como el núcleo irreductible del autogobierno.
2. Porque posee una fuerza activa o creativa: el patrimonio constitucional andaluz proporciona un estímulo. Limita y delimita los actos del poder. No impide el cambio constitucional, pero le interpone una serie de exigencias. Capacita al pueblo andaluz y sus instituciones para actuar frente a los intentos de reforma de la Constitución en aquello que le resulte perjudicial. Lo empodera para sobreponerse a la desamortización constitucional, que privatiza lo que es público y constitucionaliza lo que es privado (ahí queda la reforma exprés del artículo 135 de la Constitución).

Desde otro punto de vista, el patrimonio constitucional andaluz aporta dos condicionamientos a través de los cuales es posible encauzar el proceso político y constitucional:

1. Condicionamiento subjetivo: el patrimonio constitucional es una base intocable por agente que no sea el pueblo andaluz, su legítimo titular. Este goza de una situación de derecho anterior y superior a cualquier reforma imaginable.
2. Condicionamiento objetivo: es una base inmutable ante cambio constitucional que no sea el proceso constituyente o aquel que deje intacto el modelo territorial (cosa absolutamente insostenible). En otras palabras, el patrimonio constitucional andaluz, juridificado en el Estatuto de Autonomía, está escoltado por el principio de inviolabilidad: es modificable en términos de desarrollo, no de destrucción.

Si hubiera que hacer una definición sintética, cabe decir que el patrimonio constitucional andaluz se refiere al umbral mínimo de reconocimiento de la personalidad jurídica y política de Andalucía, que se mide en una cota determinada de autonomía conquistada. Es, a la vez, un umbral mínimo sin techo máximo sobre el que nadie, salvo el pueblo andaluz, puede poner la mano. El patrimonio constitucional andaluz es, necesariamente, la premisa. Lo innegociable, aquello que pertenece a la esfera de lo indecible. No hay reforma constitucional legítima ni legal si no lo respeta. Como afirmó José Luis Serrano, sería un golpe de Estado, un golpe blando como el de Honduras, Venezuela, Brasil o Grecia.

El deseo

Hasta aquí he abordado la realidad constitucional. Ahora hablaré del deseo constituyente. Predominaba allí la voz del jurista-ciudadano. Quien habla ahora es el ciudadano-jurista. Para recapitular formularé tres reflexiones, tres llamamientos, tres avisos. Tres deseos, en fin.

El primero de ellos sería un aviso contra las actitudes suicidas. Decía al comienzo que la identidad constitucional de Andalucía que eclosionó durante la transición no se debe confundir con la identidad cultural. Pero no es del todo cierto. Lo constitucional es cultura. El derecho es una manifestación de cultura. El estatus constitucional de la nación andaluza refleja el estadio evolutivo que una comunidad ha alcanzado en el curso de la historia. Por eso, vulnerar desde fuera o renunciar desde dentro al patrimonio constitucional no solo representa un retroceso jurídico (algo contrario al Estatuto y, en esa medida, algo anticonstitucional). Resulta más grave: cualquier mengua, laminación o reducción de este patrimonio significa dar un paso atrás en la razón de ser de un pueblo y diez pasos adelante hacia el precipicio de su decadencia.

5. AQUÍ Y AHORA

Quien acepta con *realismo* estos hechos, quien acepta de esta manera fatal –más que realista– la evolución del Estado de las autonomías realmente está aceptando una transformación que supone una degradación y una regresión brutal en la historia de Andalucía. Por lo tanto, quiere decir que no ama a quienes sufren este tipo de regresiones y este tipo de degradaciones. En cambio, quien protesta contra esta degradación con todas sus fuerzas, incluso la sentimental, con el amor, demuestra que sí ama a las personas de carne y hueso que hay detrás de lo que vengo llamando patrimonio constitucional andaluz. El primero es, pues, un deseo de vida.

El segundo aviso es contra la tutela. Contra la tutela, además, de un mal padre. En España hay un Estado que vive a costa de una nación, en claro provecho para el primero sobre la segunda. La nación es para el Estado lo que el enfermo para el médico: un medio de vida, si no una coartada. Por este motivo el Estado coge a la nación, la borda, corta y confecciona a su medida. La fórmula es simple: una sola nación, crecientemente uniformizada, para un solo Estado crecientemente autoritario y oligárquico. Pues bien: ese Estado y esa nación no existen en los corazones. No tienen corazón. Caminan pero, como *Saturno devorando a sus hijos*, no traen vida. En Andalucía hay que proteger lo que tenemos en su esencia, no en su degeneración.

Ha de quedar claro que Andalucía no es España. Que España sea Andalucía, que precise de ella –o de cierta faceta de ella– para definirse, es otra cuestión. España es una familia mal avenida de naciones hermanas que necesitan crecer y reconocerse. El segundo deseo no puede ser sino una aspiración de libertad.

Por último, el tercero es un aviso, un llamamiento a la esperanza. Hoy nos recortan la autonomía, pero mañana podemos recuperar la soberanía. Nos quitan el aliento, pero no –por mucho que lo intenten– los pulmones. Las mujeres saben de lo que hablo: todo alumbramiento viene precedido de una serie de contracciones y dilataciones. Las madres lo saben. La crisis constitucional que sufrimos puede ser la antesala, el abono natural para un nuevo horizonte de democracia y un nuevo modelo de convivencia.

Porque digámoslo claro: el Estatuto ha muerto. Más claro: lo han asesinado. Ojalá fuera una metáfora: al Estatuto lo quemaron en Doñana. Es hora de un entierro digno. Demos sepultura a nuestro Estatuto antes de que arda hasta el último artículo, hasta el último derecho. Ha de tener lugar por decoro institucional, por dignidad de pueblo y por imperativo del patrimonio constitucional labrado a lo largo de siglos.

Con todo, no es hora de muerte, sino de vida. Tampoco es hora de esclavitud, sino de libertad. Del deseo nace la realidad, y de la realidad el deseo. Las mujeres lo saben. Las mujeres saben que la tragedia de Doñana puede ser la epopeya de Andalucía, pues es hora de maternidad.

Es hora de hijos, no de padres. De matrias, no de patria. De pueblos, no de Estado. Y es hora de Andalucía, no de España. Es hora de matrias.

Esto quiere decir que es hora de progesterona constituyente. Por eso, si el Estatuto ha muerto, es momento de decir: ¡viva la Constitución andaluza!

El deseo de futuro traduce un deseo de constituyencia. Sacudamos las cenizas que cubren este país y construyamos la Andalucía libre que nos trae y nos lleva, y que necesita ayuda, que pide ayuda en cada desahucio, en cada corte de electricidad, en cada billete de avión con ida pero sin vuelta... Construyamos la Andalucía libre que necesita ayuda para dar a luz su primera Constitución.

**... si el Estatuto ha muerto,
es momento de decir:
¡viva la Constitución andaluza!**

Rubén Pérez Trujillano es profesor de la Universidad de Sevilla. Este texto es el discurso que Rubén Pérez Trujillano ofreció el 5 de julio de 2017 en los Reales Alcázares de Sevilla con motivo de la recepción del Premio Memorial Blas Infante 2016, que le concedió la Fundación Blas Infante por su obra *Crisis de régimen y estrategia constituyente: un enfoque andaluz*.