LO COMUN Y LO SINGULAR.

Jordi Solé Tura

El primer debate general sobre el Estado de las Autonomías en la nueva Comisión de Autonomías del Senado ha sido un éxito y debemos felicitarnos por ello. Creo que hemos dado un paso adelante en la buena dirección,que es la de la normalidad, la serenidad y el sentido común en la discusión de un problema complicado y en la búsqueda de las soluciones más adecuadas. Creo también que ha sido un buen paso adelante en la percepción directa de lo que es y representa la diversidad lingüística de España. La naturalidad con que se han usado y escuchado las diversas lenguas, la facilidad con que se ha entablado un diálogo entre todas ellas y el estilo distendido y abierto con que la inmensa mayoría de los senadores y de los presidentes de las Comunidades Autónomas han acogido lo que algunos agoreros presentaban como una catástrofe segura muestran que esta cuestión se puede encauzar bien, sin conflictos irresolubles. Una buena demostración de ello es la reacción desaforada, hortera y vil de algunos órganos de prensa y algunos tertulianos radiofónicos que, superados por una normalidad que no esperaban,han llevado sus ataques al nivel más bajo y más sórdido que cabe imaginar. Leyéndoles o escuchándoles uno se reafirma en la convicción de que vamos bien,que esta dirección es la buena.

Dicho esto , tampoco se trata de lanzar las campanas al vuelo . Las incógnitas son todavía grandes y los riesgos de conflicto no han desaparecido,ni mucho menos.Pero los pasos que se han dado, las resoluciones que se han aprobado y el clima de diálogo y de respeto mutuo que se ha instaurado,por lo menos en estos días de debate, son elementos positivos que van todos en la misma dirección. En definitiva,se ha empezado a crear un estado de ánimo que,si se consigue mantener, va a hacer más fácil y constructiva la discusión sobre los grandes problemas pendientes.

Por ello uno se siente más tranquilo y ,en el fondo, más legitimado para abordar algunos de estos problemas.Dos de ellos me parecen especialmente importantes. El primero es la discusión general sobre si hay que cerrar o dejar abierto el modelo autonómico,que equivale a decir que hoy por hoy este modelo no existe y hay que definirlo. El segundo es la discusión abstracta sobre el federalismo como forma de organización final de nuestro Estado de las Autonomías.

El debate sobre "modelo cerrado" y "modelo abierto" es un falso debate desde el punto de vista jurídico.En realidad los que abogan por "cerrar el modelo" piensan que hay que tomar medidas legales para cortar el paso a las fuerzas nacionalistas y regionalistas que una vez conseguidas unas competencias levantan el listón para pedir más, sin límite ninguno. Y los que proponen el "modelo abierto" piensan exactamente lo contrario: que no haya ninguna traba legal para exigir más y más competencias,para seguir reclamando sin límite una vez alcanzado un determinado nivel.

Este es un problema real,pero que no se puede resolver con meros mecanismos legales. Desde el punto de vista jurídico el ensamblaje de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de la jurisprudencia constitucional y de la legislación

específica que el Tribunal Consitucional definió como el "bloque de constitucionalidad" es suficiente para poder hablar de un modelo global. Con dificultades o no, este es el modelo que se ha desarrollado, el que tenemos.Por eso creo que el problema no es la definición cerrada o abierta del modelo sino el funcionamiento real del modelo ya existente.

Esto no significa que el modelo sea intocable y que no haya que modificarlo.Lo importante no es esto sino establecer un método para discutirlo y para decidir cómo hay que hacer las cosas una vez finalizada la discusión.Una de principales decisiones del debate en el Senado ha sido, precisamente,la creación de un grupo de trabajo para la reforma del propio Senado, que no es un tema pequeño,precisamente. Lo que quiero decir es que no se pueden poner puertas jurídicas al campo político.La experiencia enseña que las Constituciones -- y en nuestro caso también los Estatutos de de Autonomía --que mejor funcionan son las que son suficientemente abiertas y flexibles para poder adaptarse a los cambios sociales y políticos sin necesidad de grandes reformas.Que el modelo del Estado de las Autonomías sea cerrado o abierto es un problema político que no se puede resolver con disposiciones legales o con barreras jurídicas. Ni se puede resolver, tampoco, con acuerdos políticos por arriba entre dos o tres partidos ,porque nuestro sistema de partidos es complejo y si existen fuerzas nacionalistas o regionalistas significativas no se pueden dejar al margen de ninguna solución global.Dicho de otra manera:la única vía para resolver el aparente dilema entre modelo cerrado y modelo abierto es una negociación y un diálogo permanentes entre las fuerzas políticas y las instituciones centrales, autonómicas y locales para identificar las cosas que no funcionan o que no funcionan como debieran, para reconocer los problemas nuevos y para proponer las soluciones necesarias y convenientes en unos casos y en otros.

Esto me lleva al segundo gran problema, el de la estructura federal o no federal de nuestro Estado de las Autonomías porque ahí es donde está el meollo de la cuestión.En definitiva, estamos hablando de los instrumentos y los mecanismos para hacer efectivos el diálogo y la negociación permanentes a que antes me refería. De hecho,la discusión abstracta sobre federalismo si o federalismo no es un mal planteamiento del tema.Lo que se trata de saber es si los mecanismos con que se ha operado en estos años son o no los más adecuados para enfrentarnos con el reto de un buen funcionamiento general del sistema de autonomías y para hacer frente a los nuevos problemas surgidos con nuestra integración en la Unión Europea y con los cambios en nuestra propia sociedad.

¿Qué ocurre sin embargo? Que detrás de la discusión sobre federalismo si o no se ventilan otros asuntos. Unos proponen un Estado federal a bombo y platillo como forma de eliminar o no aceptar ningún hecho diferencial e instaurar un sistema autonómico estrictamente uniforme. Otros se oponen al federalismo porque consideran que, en nombre de sus hechos diferenciales , deben tener una relación singular y exclusivamente bilateral con la administración central,sin sentarse a la mesa de discusión común en paridad con las demás Comunidades Autonómas. Otros, en fin, abominan del federalismo porque consideran que es un atentado contra la unidad de España,identificada con el centralismo tradicional.

Pues bien,hay que decir claramente que el modelo del Estado de las Autonomías tiene todos los atributos de un Estado federal y es realmente un modelo federal, aunque no se llame así. En esto, como en muchas otras cosas, lo que importa no es el nombre sino la cosa. El sistema de distribución de competencias,los mecanismos de solución de conflictos entre las autonomías y la administración central, incluso los mecanismos de financiación existentes y previstos para el futuro inmediato y la organización institucional de las autonomías son los propios de un Estado federal, al margen de si funcionan mejor o peor.

Más exactamente, es un modelo federal con dos ejes complementarios y no excluyentes: el eje de las competencias comunes y el eje de los hechos diferenciales. Estos útimos están perfectamente previstos y enunciados en la propia Constitución.El art. habla de "nacionalidades" y "regiones", dejando que cada Comunidad Autónoma se autocalifique como quiera.El art. 3 reconoce la pluralidad lingüística y el art.4 la pluralidad de los símbolos. Hay referencias específicas a las singularidades forales y jurídicas en el art.149, 1, 8,18 y 29; hay sistemas diferentes de acceso a la autonomía; queda abierta la posibiidad de transferir competencias propias del Estado a todas o a algunas Comunidades Autonómas; las Disposiciones Adicionales 1ª,2ª,3ª y 4ª y las Disposiciones Transitorias 1ª,2ª,4ª y 5ª son otras tantas referencias a situaciones singulares. Por consiguiente, el sistema autonómico creado por la Constitución -- que a mi parecer es uno de los aciertos fundamentales de ésta -- es un sistema general de autonomías basado en lo común y en lo singular al mismo tiempo, es una forma de reconocer el pluralismo profundo de nuestra sociedad y un intento de crear un marco jurídico que permita el desarrollo de este pluralismo y, al mismo tiempo, que asegure la unidad del conjunto sobre la base de la integración de las diferencias y de la solidaridad.Por consiguiente, lo común y lo singular, lo general y los hechos diferenciales no tienen porque ser contradictorios ni mutuamente excluyentes.El único problema es si los métodos para gestionar los unos y los otros deben ser los mismos -- como afirman los federalistas doctrinarios -- , totalmente diferentes -- como pretenden algunos nacionalistas que sólo hablan de hechos diferenciales --, o complementarios que es, a mi entender, lo que pretende la Constitución.

Para decirlo de otra manera: el eje de las competencias comunes debe ser el mismo para todos porque se refiere a los derechos básicos de los ciudadanos y éstos no pueden ser diferentes según el lugar en que se viva. Por eso el objetivo ha de ser la igualación de las competencias de todas las Comunidades Autónomas y el método de gobierno y de gestión ha de ser el de la cooperación federal. En vez de los acuerdos bilaterales entre la Administración Central y cada Comunidad Autónoma, que ha sido la práctica principal hasta hoy, debe ponerse el acento en las conferencias sectoriales, en los acuerdos multilaterales, en la corresponsabilidad fiscal y la creación de instrumentos nuevos , como la conferencia permanente de los presidentes del Gobierno y de las Comunidades Autónomas y los mecanismos multilaterales para la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea y la política exterior

En cuanto a los hechos diferenciales, es evidente que la relación entre la administración central y las Comunidades Autónomas concernidas será principalmente bilateral.Pero esto no

quiere decir que tenga que funcionar aparte de la lógica de la cooperación federal. Quiero decir, por ejemplo, que los acuerdos entre la administración central y una Comunidad Autónoma sobre cuestiones lingüísticas específicas o sobre problemas fiscales en las Comunidades Autónomas con régimen fiscal especial o sobre singularidades administrativas o sobre diferencias geográficas - como las qu derivan del hecho insular -- no tienen porque quedar al margen de los demás ni ser vistos como excepciones de la cooperación federal: en realidad son elementos singulares dentro del principio general de cooperación y deben ser aceptados, apoyados e integrados como tales por el resto de las Comunidades Autónomas y la administración central. Más todavía: la administración central debe considerar como propios todos los hechos diferenciales, adaptarse a ellos y colaborar en su normalización y en su promoción -- como,por ejemplo, en el caso de las lenguas.

Así funcionan las cosas en los Estados federales que funcionan bien. Y así pueden funcionar en nuestro país, si nos lo proponemos y si somos capaces de superar el fetichismo de las grandes palabras y de los símbolos caducos.Nuestra Constitución no dice que España sea un Estado federal y no es estrictamente necesario que lo diga.Lo que importa es que funcione como si lo fuese.Y esto si es que es posible.Depende de nuestra capacidad colectiva de entendimiento, de diálogo y de voluntad política.

Le Pain

* INFORME DE TRANSMISION *

Identif.: NUM.:93 208 545 Fecha: 30/09/94 14:49

Fecha/Hora	30-09 14:46
Num. Marcado	913278821
Interlocutor	34 1 3278821
Tiempo	3'11"
Modo	NORM
Pag.	5
Resultado	Correcto

Jordi Solé Tura

6

2 de octubre de 1994

URGENTE.

A la atención de Hermann Terscht
Sección Opinión

Querido amigo,

He estado dando vueltas al artículo que te envié el viernes 30 con el título de "Lo común y lo singular".Temo que me ha salido demasiado extenso y por si tienes que cortar algo te quiero hacer alguna sugerencia, dado que estaré toda la semana en Estrasburgo (Consejo de Europa) y será algo difícil localizarme.

Si es necesario, creo que se puede suprimir toda la frase final del primer párrafo ("Una buena demostración de ello..... que esta dirección es la buena").La verdad es que lo de ABC y de algunas radios no tiene nombre y me gustaría que se mantuviese,pero no es un párrafo esencial.

En el segundo párrafo de la primera página se pueden suprimir las frases :"Las incógnitas son todavía grandes.....ni mucho menos" y la final:"En definitiva, se ha empezado....sobre los grandes problemas pendientes".

En el primer párrafo de la segunda página se puede suprimir la frase:" La experiencia enseña que las Constituciones.....sin necesidad de grandes reformas".

En el párrafo final se puede suprimir la frase "Y así pueden funcionar en nuestro país.... y de los símbolos caducos".

En cambio, me gustaría introducir una línea nueva,para hacer justicia a otros juristas que ha desarrollado las mismas ideas. Te propongo que la frase inicial del primer párrafo de la pág. 3 se redacte así:"Pues bien, hay que decir claramente que, como ha escrito el profesor Eliseo Aja,el modelo del Estado de las Autonomías,tiene todos los atributos,etc.etc.".El resto igual.

Gracias y un fuerte abrazo

2803545

El Pedró de la Creu, 21, àt. 1.ª - Tel. (93) ~~2050844~~ - 08034 BARCELONA

7

« INFORME DE TRANSMISION »

Resultado: NUM.:93 08345 Fecha: 02-10-94 11:22

Fecha/Hora	2-10 11:22
Num. Marcado	91327
Interlocutor	34 1 327
Tiempo	0' 23
Modo	NORM
Pag.	1
Resultado	Correcto

LO COMUN Y LO SINGULAR.

Jordi Solé Tura

El primer debate general sobre el Estado de las Autonomías en la nueva Comisión de Autonomías del Senado ha sido un éxito y debemos felicitarnos por ello. Creo que hemos dado un paso adelante en la buena dirección,que es la de la normalidad, la serenidad y el sentido común en la discusión de un problema complicado y en la búsqueda de las soluciones más adecuadas. Creo también que ha sido un buen paso adelante en la percepción directa de lo que es y representa la diversidad lingüística de España. La naturalidad con que se han usado y escuchado las diversas lenguas, la facilidad con que se ha entablado un diálogo entre todas ellas y el estilo distendido y abierto con que la inmensa mayoría de los senadores y de los presidentes de las Comunidades Autónomas han acogido lo que algunos agoreros presentaban como una catástrofe segura muestran que esta cuestión se puede encauzar bien, sin conflictos irresolubles. Una buena demostración de ello es la reacción desaforada, hortera y vil de algunos órganos de prensa y algunos tertulianos radiofónicos que, superados por una normalidad que no esperaban,han llevado sus ataques al nivel más bajo y más sórdido que cabe imaginar. Leyéndoles o escuchándoles uno se reafirma en la convicción de que vamos bien,que esta dirección es la buena.

Dicho esto , tampoco se trata de lanzar las campanas al vuelo . Las incógnitas son todavía grandes y los riesgos de conflicto no han desaparecido,ni mucho menos.Pero los pasos que se han dado, las resoluciones que se han aprobado y el clima de diálogo y de respeto mutuo que se ha instaurado,por lo menos en estos días de debate, son elementos positivos que van todos en la misma dirección. En definitiva,se ha empezado a crear un estado de ánimo que,si se consigue mantener, va a hacer más fácil y constructiva la discusión sobre los grandes problemas pendientes.

Por ello uno se siente más tranquilo y ,en el fondo, más legitimado para abordar algunos de estos problemas.Dos de ellos me parecen especialmente importantes. El primero es la discusión general sobre si hay que cerrar o dejar abierto el modelo autonómico,que equivale a decir que hoy por hoy este modelo no existe y hay que definirlo. El segundo es la discusión abstracta sobre el federalismo como forma de organización final de nuestro Estado de las Autonomías.

El debate sobre "modelo cerrado" y "modelo abierto" es un falso debate desde el punto de vista jurídico.En realidad los que abogan por "cerrar el modelo" piensan que hay que tomar medidas legales para cortar el paso a las fuerzas nacionalistas y regionalistas que una vez conseguidas unas competencias levantan el listón para pedir más, sin límite ninguno. Y los que proponen el "modelo abierto" piensan exactamente lo contrario: que no haya ninguna traba legal para exigir más y más competencias,para seguir reclamando sin límite una vez alcanzado un determinado nivel.

Este es un problema real,pero que no se puede resolver con meros mecanismos legales. Desde el punto de vista jurídico el ensamblaje de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía, de la jurisprudencia constitucional y de la legislación

específica que el Tribunal Consitucional definió como el "bloque de constitucionalidad" es suficiente para poder hablar de un modelo global. Con dificultades o no, este es el modelo que se ha desarrollado, el que tenemos.Por eso creo que el problema no es la definición cerrada o abierta del modelo sino el funcionamiento real del modelo ya existente.

Esto no significa que el modelo sea intocable y que no haya que modificarlo.Lo importante no es esto sino establecer un método para discutirlo y para decidir cómo hay que hacer las cosas una vez finalizada la discusión.Una de principales decisiones del debate en el Senado ha sido, precisamente,la creación de un grupo de trabajo para la reforma del propio Senado, que no es un tema pequeño,precisamente. Lo que quiero decir es que no se pueden poner puertas jurídicas al campo político.La experiencia enseña que las Constituciones -- y en nuestro caso también los Estatutos de de Autonomía --que mejor funcionan son las que son suficientemente abiertas y flexibles para poder adaptarse a los cambios sociales y políticos sin necesidad de grandes reformas.Que el modelo del Estado de las Autonomías sea cerrado o abierto es un problema político que no se puede resolver con disposiciones legales o con barreras jurídicas. Ni se puede resolver, tampoco, con acuerdos políticos por arriba entre dos o tres partidos ,porque nuestro sistema de partidos es complejo y si existen fuerzas nacionalistas o regionalistas significativas no se pueden dejar al margen de ninguna solución global.Dicho de otra manera:la única vía para resolver el aparente dilema entre modelo cerrado y modelo abierto es una negociación y un diálogo permanentes entre las fuerzas políticas y las instituciones centrales, autonómicas y locales para identificar las cosas que no funcionan o que no funcionan como debieran, para reconocer los problemas nuevos y para proponer las soluciones necesarias y convenientes en unos casos y en otros.

Esto me lleva al segundo gran problema, el de la estructura federal o no federal de nuestro Estado de las Autonomías porque ahí es donde está el meollo de la cuestión.En definitiva, estamos hablando de los instrumentos y los mecanismos para hacer efectivos el diálogo y la negociación permanentes a que antes me refería. De hecho,la discusión abstracta sobre federalismo si o federalismo no es un mal planteamiento del tema.Lo que se trata de saber es si los mecanismos con que se ha operado en estos años son o no los más adecuados para enfrentarnos con el reto de un buen funcionamiento general del sistema de autonomías y para hacer frente a los nuevos problemas surgidos con nuestra integración en la Unión Europea y con los cambios en nuestra propia sociedad.

¿Qué ocurre sin embargo? Que detrás de la discusión sobre federalismo si o no se ventilan otros asuntos. Unos proponen un Estado federal a bombo y platillo como forma de eliminar o no aceptar ningún hecho diferencial e instaurar un sistema autonómico estrictamente uniforme. Otros se oponen al federalismo porque consideran que, en nombre de sus hechos diferenciales , deben tener una relación singular y exclusivamente bilateral con la administración central,sin sentarse a la mesa de discusión común en paridad con las demás Comunidades Autonómas. Otros, en fin, abominan del federalismo porque consideran que es un atentado contra la unidad de España,identificada con el centralismo tradicional.

Pues bien,hay que decir claramente que el modelo del Estado de las Autonomías tiene todos los atributos de un Estado federal y es realmente un modelo federal, aunque no se llame así. En esto, como en muchas otras cosas, lo que importa no es el nombre sino la cosa. El sistema de distribución de competencias,los mecanismos de solución de conflictos entre las autonomías y la administración central, incluso los mecanismos de financiación existentes y previstos para el futuro inmediato y la organización institucional de las autonomías son los propios de un Estado federal, al margen de si funcionan mejor o peor.

Más exactamente, es un modelo federal con dos ejes complementarios y no excluyentes: el eje de las competencias comunes y el eje de los hechos diferenciales. Estos últimos están perfectamente previstos y enunciados en la propia Constitución.El art. habla de "nacionalidades" y "regiones", dejando que cada Comunidad Autónoma se autocalifique como quiera.El art. 3 reconoce la pluralidad lingüística y el art.4 la pluralidad de los símbolos. Hay referencias específicas a las singularidades forales y jurídicas en el art.149, 1, 8,18 y 29; hay sistemas diferentes de acceso a la autonomía; queda abierta la posibiidad de transferir competencias propias del Estado a todas o a algunas Comunidades Autonómas; las Disposiciones Adicionales 1ª,2ª,3ª y 4ª y las Disposiciones Transitorias 1ª,2ª,4ª y 5ª son otras tantas referencias a situaciones singulares. Por consiguiente, el sistema autonómico creado por la Constitución -- que a mi parecer es uno de los aciertos fundamentales de ésta - es un sistema general de autonomías basado en lo común y en lo singular al mismo tiempo, es una forma de reconocer el pluralismo profundo de nuestra sociedad y un intento de crear un marco jurídico que permita el desarrollo de este pluralismo y, al mismo tiempo, que asegure la unidad del conjunto sobre la base de la integración de las diferencias y de la solidaridad.Por consiguiente, lo común y lo singular, lo general y los hechos diferenciales no tienen porque ser contradictorios ni mutuamente excluyentes.El único problema es si los métodos para gestionar los unos y los otros deben ser los mismos -- como afirman los federalistas doctrinarios -- , totalmente diferentes -- como pretenden algunos nacionalistas que sólo hablan de hechos diferenciales --, o complementarios que es, a mi entender, lo que pretende la Constitución.

Para decirlo de otra manera: el eje de las competencias comunes debe ser el mismo para todos porque se refiere a los derechos básicos de los ciudadanos y éstos no pueden ser diferentes según el lugar en que se viva. Por eso el objetivo ha de ser la igualación de las competencias de todas las Comunidades Autónomas y el método de gobierno y de gestión ha de ser el de la cooperación federal. En vez de los acuerdos bilaterales entre la Administración Central y cada Comunidad Autónoma, que ha sido la práctica principal hasta hoy, debe ponerse el acento en las conferencias sectoriales, en los acuerdos multilaterales, en la corresponsabilidad fiscal y la creación de instrumentos nuevos , como la conferencia permanente de los presidentes del Gobierno y de las Comunidades Autónomas y los mecanismos multilaterales para la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea y la política exterior

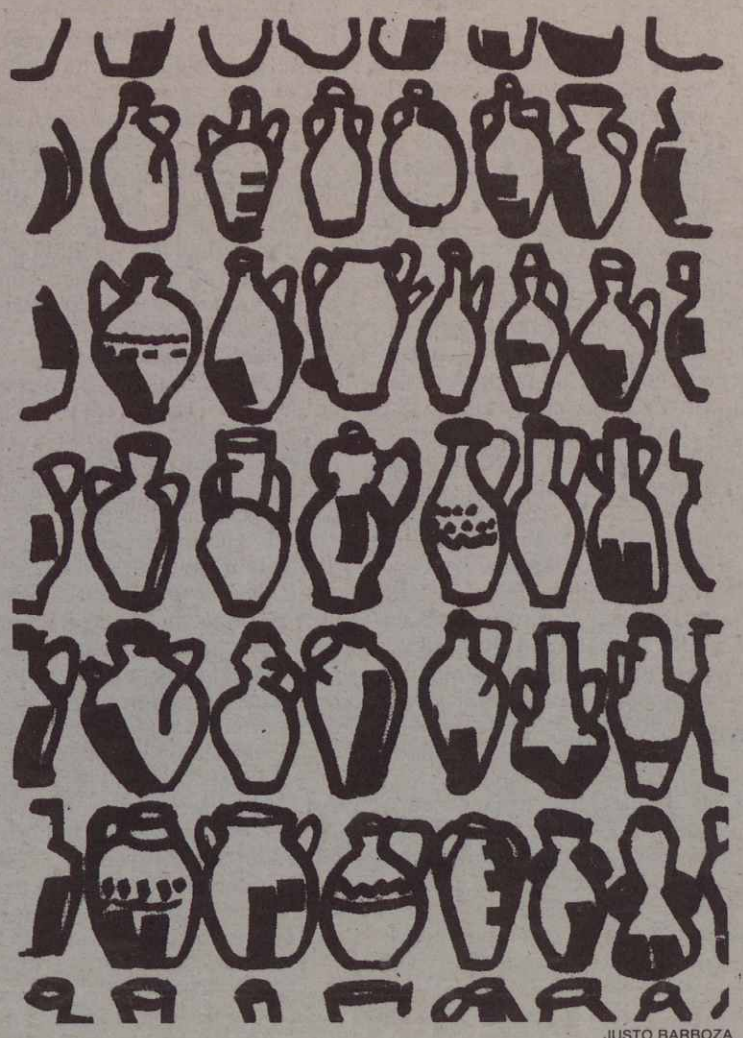
En cuanto a los hechos diferenciales, es evidente que la relación entre la administración central y las Comunidades Autónomas concernidas será principalmente bilateral.Pero esto no

quiere decir que tenga que funcionar aparte de la lógica de la cooperación federal. Quiero decir, por ejemplo, que los acuerdos entre la administración central y una Comunidad Autónoma sobre cuestiones lingüísticas específicas o sobre problemas fiscales en las Comunidades Autónomas con régimen fiscal especial o sobre singularidades administrativas o sobre diferencias geográficas - como las qu derivan del hecho insular -- no tienen porque quedar al margen de los demás ni ser vistos como excepciones de la cooperación federal: en realidad son elementos singulares dentro del principio general de cooperación y deben ser aceptados, apoyados e integrados como tales por el resto de las Comunidades Autónomas y la administración central. Más todavía: la administración central debe considerar como propios todos los hechos diferenciales, adaptarse a ellos y colaborar en su normalización y en su promoción -- como,por ejemplo, en el caso de las lenguas.

Así funcionan las cosas en los Estados federales que funcionan bien. Y así pueden funcionar en nuestro país, si nos lo proponemos y si somos capaces de superar el fetichismo de las grandes palabras y de los símbolos caducos.Nuestra Constitución no dice que España sea un Estado federal y no es estrictamente necesario que lo diga.Lo que importa es que funcione como si lo fuese.Y esto si es que es posible.Depende de nuestra capacidad colectiva de entendimiento, de diálogo y de voluntad política.

JORDI SOLÉ TURA

Lo común y lo singular



JUSTO BARBOZA

El primer debate general sobre el Estado de las autonomías en la nueva Comisión de Autonomías del Senado ha sido un éxito y debemos felicitarnos por ello. Creo que hemos dado un paso adelante en la buena dirección, que es la de la normalidad, la serenidad y el sentido común en la discusión de un problema complicado y en la búsqueda de las soluciones más adecuadas. Creo también que ha sido un buen paso adelante en la percepción directa de lo que es y representa la diversidad lingüística de España. La naturalidad con que se han usado y escuchado las diversas lenguas, la facilidad con que se ha entablado un diálogo entre todas ellas y el estilo distendido y abierto con que la inmensa mayoría de los senadores y de los presidentes de las comunidades autónomas han acogido lo que algunos agoreros presentan como una catástrofe segura muestran que esta cuestión se puede encauzar bien, sin conflictos insolubles.

Dicho esto, tampoco se trata de lanzar las campanas al vuelo. Pero los pasos que se han dado, las resoluciones que se han aprobado y el clima de diálogo y de respeto mutuo que se ha instaurado, por lo menos en estos días de debate, son elementos positivos que van todos en la misma dirección.

Por ello, uno se siente más tranquilo y, en el fondo, más legitimado para abordar algunos de estos problemas. Dos de ellos me parecen especialmente importantes. El primero es la discusión general sobre si hay que cerrar o dejar abierto el modelo autonómico, que equivale a decir que hoy por hoy este modelo no existe y hay que definirlo. El segundo es la discusión abstracta sobre el federalismo como forma de organización final de nuestro Estado de las autonomías.

El debate sobre "modelo cerrado" y "modelo abierto" es un falso debate desde el punto de vista jurídico. En realidad, los que abogan por "cerrar el modelo" piensan que hay que tomar medidas legales para cortar el paso a las fuerzas nacionalistas y regionalistas que, una vez conseguidas unas competencias, levantan el listón para pedir más, sin límite ninguno. Y los que proponen el "modelo abierto" piensan exactamente lo contrario: que no hay ninguna traba legal para exigir más y más competencias, para seguir reclamando sin límite una vez alcanzado un determinado nivel. Éste es un problema real, pero que no se puede resolver con meros mecanismos legales. Desde el punto de vista jurídico, el ensamblaje de la Constitución, de los estatutos de autonomía, de la jurisprudencia constitucional y de la legislación específica que el Tribunal Constitucional definió como el "bloqueo de constitucionalidad" es suficiente para poder hablar de un modelo global. Con dificultades o no, éste es el modelo que se ha desarrollado, el que tenemos. Por eso creo que el problema no es la definición cerrada o abierta, sino el funcionamiento real del modelo ya existente.

Esto no significa que el modelo sea intocable y que no haya que modificarlo. Lo importante no es esto, sino establecer un método para discutirlo y para decidir cómo hay que hacer las cosas una vez finalizada la discusión. Una de las principales decisiones del debate en el Senado ha sido, precisamente, la creación de un grupo de trabajo para la reforma del propio Senado, que no es un tema pequeño, precisamente. Lo que quiero decir es que no se puede poner puertas jurídicas al campo político. Que el modelo del Estado de las autonomías sea cerrado o abierto es un problema político que no se puede resolver con disposiciones legales o con barreras jurídicas. Ni se puede resolver, tampoco, con acuerdos políticos por arriba entre dos o tres partidos, porque nuestro sistema de partidos es complejo, y si existen fuerzas nacionalistas o regionalistas significativas no se pueden dejar al margen de ninguna solución global. Dicho de otra manera: la única vía para resolver el aparente dilema entre modelo cerrado y modelo abierto es una negociación y un diálogo permanentes entre las fuerzas políticas y las instituciones centrales, autonómicas y locales para identificar las cosas que no funcionan o que no funcionan como debieran, para reconocer los problemas nuevos y para proponer las soluciones necesarias y convenientes en unos casos y en otros.

Esto me lleva al segundo gran problema, el de la estructura federal o no federal de nuestro Estado de las autonomías, porque ahí es donde está el meollo de la cuestión. En definitiva, estamos hablando de los instrumentos y mecanismos para hacer efectivos el diálogo y la negociación permanentes a que antes me refería. De hecho, la discusión abstracta sobre federalismo sí o federalismo no es un mal planteamiento del tema. Lo que se trata de saber es si los mecanismos con que se ha operado en estos años son o no los más adecuados para enfrentarnos con el reto de un buen funcionamiento general del sistema de autonomías y para hacer frente a los nuevos problemas surgidos con nuestra integración en la UE y con los cambios en nuestra propia sociedad.

¿Qué ocurre, sin embargo? Que detrás de la discusión sobre federalismo sí o no se ventilan otros asuntos. Unos proponen un Estado federal a bombo y platillo como forma de eliminar o no aceptar ningún hecho diferencial e instaurar un sistema autonómico estrictamente uniforme. Otros se oponen al federalismo porque consideran que, en nombre de sus hechos diferenciales, deben tener una relación singular y exclusivamente bilateral con la Administración central, sin sentarse a la mesa de discusión común en paridad con las demás comunidades autónomas. Otros, en fin, abominan del federalismo porque consideran que es un atentado contra la unidad de España, identificada con el centralismo tradicional.

Pues bien, hay que decir claramente que, como ha escrito el profesor Eliseo Aja, el modelo del Estado de las autonomías tiene todos los atributos de un Estado federal y es realmente un modelo federal, aunque no se llame así. En esto, como en muchas otras cosas, lo que importa no es el nombre, sino la cosa. El sistema de distribución de competencias, los mecanismos de solución de conflictos entre las autonomías y la Administración central, incluso los mecanismos de financiación existentes y previstos para el futuro inmediato y la organización institucional de las autonomías son los propios de un Estado federal, al margen de si funcionan mejor o peor.

Más exactamente, *es un modelo federal con dos ejes complementarios y no excluyentes: el eje de las competencias comunes y el eje de los hechos diferenciales.* Estos últimos están perfectamente previstos y enunciados en la propia Constitución. El artículo habla de "nacionalidades" y "regiones", dejando que cada comunidad autónoma se autocalifique como quiera. El artículo 3 reconoce la pluralidad lingüística y el artículo 4 la pluralidad de los símbolos. Hay referencias específicas a las singularidades forales y jurídicas en el artículo 149, 1, 8, 18 y 29; hay sistemas diferentes de acceso a la autonomía; queda abierta la posibilidad de transferir competencias propias del Estado a todas o a algunas comunidades autónomas; las disposiciones adicionales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª y las disposiciones transitorias 1ª, 2ª, 4ª y 5ª son otras tantas referencias a situaciones singulares. Por consiguiente, el sistema autonómico creado por la Constitución —que a mi parecer es uno de los aciertos fundamentales de ésta— es un sistema general de autonomías basado en lo común y en lo singular al mismo tiempo, es una forma de reconocer el pluralismo profundo de nuestra sociedad y un intento de crear un marco jurídico que permita el desarrollo de este pluralismo y, al mismo tiempo, que asegure la unidad del conjunto sobre la base de la integración de las diferencias y de la solidaridad. Por consiguiente, lo común y lo singular, lo general y los hechos diferenciales no tienen por qué ser contradictorios ni mutuamente excluyentes. El único problema es si los métodos para gestionar los unos y los otros deben los mismos —como afirman los federalistas doctrinarios—, totalmente diferentes —como pretenden algunos nacionalistas que sólo hablan de hechos diferenciales—, o complementarios, que es, a mi entender, lo que pretende la Constitución.

Para decirlo de otra manera: el eje de las *competencias comunes* debe ser el mismo para todos porque se refiere a los derechos básicos de los ciudadanos, y éstos no pueden ser diferentes se-

Pasa a la **página siguiente**

CARTAS AL DIRECTOR

Los textos destinados a esta sección no deben exceder de 30 líneas mecanografiadas.
Es imprescindible que estén firmados,
y que en ellos quede constancia del domicilio, teléfono y número de DNI o pasaporte de sus autores.
EL PAÍS se reserva el derecho de publicar tales colaboraciones, así como de resumirlas o extractarlas cuando lo considere oportuno.
No se devolverán los originales no solicitados, ni se facilitará información postal o telefónica sobre ellos.

La ceniza de mi digestión

Antes de que mi inocente buzón se empache de papeles llenos de vacíos contenidos, me voy a despachar a gusto sobre esta farisea sociedad democrática. Cumpliré con mi deber cívico y reutilizaré las papeletas y demás información electoral para limpiar las cenizas de mis digestiones. Para empezar, la sociedad real se rige por un modelo de pirámide invertida. Léase familia, Iglesia, milicia, banca, empresa, justicia, etcétera.

La mayoría de los electores, cuando llegan a estas fechas, maquillan sus rostros y representan su pantomima democrática. Hacen apostasía de sus creencias sociales, comulgan y pagan el tributo (voto) hasta la próxima recaudación, para seguir practicando sus verdaderas creencias. En este juego, los abstencionistas son fichas sin valor que no ocupan sillones y por tanto son obviados y ridiculizados, eso sí, democráticamente. Esta panacea de sistema tiene aquí su gran agujero ideológico que nadie sabe ni quiere afrontar. Pero esto da igual. El gran teatro democrático tiene todas las entradas vendidas y el aforo lleno. Sólo hay democracia de plato único y sin sal. Moriré en huelga de hambre.— **Iñaki González Oribe.** Vitoria.

Azaña y Batet

El profesor J. F. Fuentes me honra, en su artículo *Vida, pasión y muerte del general Batet* (EL PAÍS, 1 de octubre de 1994), con un elogioso comentario a mi biografía de aquel desdichado general, pero critica mi "insistencia de implicar a Azaña en la revuelta encabezada por Companys en octubre de 1934". Lo que yo escribo, haciendo mías las palabras de Azaña en su apología *Mi rebelión en Barcelona,* es que cuando, el día 6 al mediodía, Lluhí i Vallescà (que fue el gran fautor de la insurrección) visitó a Azaña en el hotel Colón y le anunció la decisión, ya tomada, de proclamar el Estado catalán dentro de la República Federal Española, Azaña "reaccionó vivamente en contra: no sólo él no había sido nunca federalista, sino que estaba convencido de que iban a un fracaso total" (*Batet,* página 191). Afirmo, sí, que en aquel momento había razones para pensar que estaba implicado: ante la exigencia de Gil Robles de que entraran en el Gobierno ministros de la CEDA, Azaña, igual que todos los políticos de izquierdas, "había declarado su ruptura con las instituciones republicanas, que él consideraba pervertidas" (ibid., página 244). Lerroux, presidente del Gobierno, había recibido confidencias, y las había comunicado a Batet, de que Azaña colaboraba en la insurrección de la Generalitat. El

Pasa a la **página siguiente**

ANTONIO ELORZA

Un dios inactivo

En el caso de Japón, el argumento de la historia está contenido en la leyenda. Recordemos ésta. El primer emperador japonés, Jimmu, descendía de Ninigi, nieto a su vez de Amaterasu, diosa del sol, que había sido enviado por ella a la tierra. Anteriormente, Amaterasu había permanecido recluida en una cueva, asustada por su hermano, el perturbador Susanoo, y los dioses tuvieron que recurrir a una estratagema para que reapareciera la luz con Amaterasu fuera de la caverna. Otra leyenda relacionada con el poder imperial nos muestra al impasible emperador Keiko enfrentado con su violento hijo, Yamato Takeru, que sacrifica su vida en la realización de guerras de conquista. En ambos casos, la legitimidad del poder imperial se vincula con personajes pasivos, que encuentran el contrapunto de otros cargados de violencia y perturbación, a fin de cuenta positivas.

La definición político-religiosa de la figura imperial fue muy temprana en Japón, corriendo a cargo del regente Shotoku, que en el año 604 promulga la famosa Ordenanza de los 17 artículos. En el texto se encuentra ya la articulación entre sintoísmo (definición del carácter divino del emperador, encuadrado como *Kami* en lo sobrenatural), budismo (como fe religiosa y creencia filosófica moral) y confucionismo (en cuanto principio de ordenación armónica de la sociedad) que en lo sucesivo caracterizará al desarrollo histórico japonés. A modo de clave de bóveda del sistema, la institución del *tenno,* el emperador celeste, fundamento de toda obediencia, adaptando la concepción del poder imperial que había sido acuñada en China ocho siglos antes, desde los tiempos de la dinastía Han. "Recibid con respeto las órdenes del soberano; el emperador es el cielo, los súbditos la tierra". "Por eso", concluye Shotoku, "escuchad respetuosamente las órdenes de vuestro soberano: de otro modo corréis a vuestra propia ruina".

El papel del *tenno* consiste en garantizar el buen funcionamiento del orden cósmico, tanto en lo que concierne al tiempo natural (de ahí su papel anual poniendo simbólicamente en marcha el ciclo de la producción agraria) como en las relaciones de tipo administrativo y político. Ministros y burocracia asumirán la responsabilidad de la actuación positiva. El *tenno* es como la estrella polar que arroja luz y produce la armonía en el firmamento. En el Estado de vocación centralizadora de los siglos VII a IX, el emperador no actúa, salvo en todo caso para promover la religión, en este caso el budismo, entendido como llave para el bienestar del reino, y ello supone el riesgo de que un monje conspirador tratase sin éxito de usurpar la dignidad imperial. Pero lo que cuenta es el progresivo debilitamiento del poder: en los siglos IX y X, el *tenno* se convertirá en figura nominal, ligada exclusivamente a los rituales, siendo ejercido el poder hereditariamente por una familia de regentes, los Fujiwara. Más tarde, para ejercer una intervención en el Gobierno, los emperadores tendrán que retirarse como monjes. Es el *insei,* el gobierno del claustro, prueba de que la dignidad imperial se había identificado con una pasividad rota sólo excepcionalmente.

El predominio definitivo logrado frente a la Corte por la casta militar, a fines del siglo XII, consumará esa tendencia. Desde 1192 a 1868, es el *bakufu,* el gobierno de la tienda, donde la dualidad entre el poder efectivo, militar, del *shogun* (o, a veces, del que a su vez actúa en nombre del *shogun)* y el ritual del *tenno,* se materializa en la existencia de dos capitales. No faltarán episodios degradantes, como el que recoge la huida del emperador vestido de mujer para esquivar a la soldadesca del jefe guerrero. Nunca una monarquía de origen divino tuvo menor peso político.

A partir de 1868, con la revolución Meiji, la función política del emperador japonés se recupera y parece aproximarse a la de un monarca constitucional europeo. La supresión del *bakufu,* de la regencia shogunal, del poder feudal de los *daimyos* y de la casta militar de los *samurais,* va unida a la promesa de asambleas deliberantes y a un impulso decisivo desde el Estado a una educación generalizada. Aun conservando el carácter sagrado de la persona imperial, la Constitución de 11 de febrero de 1889 hace del *tenno* una figura activa, con amplias atribuciones ejecutivas y legislativas. En principio, la modernización parecía llevar al establecimiento de una monarquía parlamentaria.

No fue así. Conviene recordar que en la base de la restauración del poder imperial había estado una reacción xenófoba agresiva. La petición de los años sesenta, *sonno-joi,* honrad al emperador y expulsad a los bárbaros, implicaba que la apertura al exterior, la renovación técnica y económica, tenía como único propósito lograr esa expulsión. Japón debía convertirse en un país rico con un ejército fuerte, y el propio emperador intervendrá para precisar el contenido autoritario de esa reforma en sus mandamientos a los soldados y marinos, de un lado, y sobre la educación, de otro: todo japonés debía estar dispuesto a servir incondicionalmente al Estado y a obedecer a su emperador. La mentalidad militarista no desapareció con *samurais* y *daimyos,* siendo inyectada a toda la sociedad, con el apoyo de un capitalismo fuertemente concentrado en un grupo de familias. Desde muy pronto, el país iniciará una política expansiva hacia su entorno, reflejada en treinta años de guerras para el periodo 1868-1945.

Paradójicamente, ello supuso una reaparición de la dualidad del poder, con una afirmación de la hegemonía militar, heredera del *bakufu,* aunque ahora desplegada al tiempo que se enfatizaba la fidelidad absoluta al emperador. Tal será la tragedia de la *era Shova,* el reinado de Hiro Hito, un personaje lúcido y capaz que desde su llegada al trono, en 1926, se encuentra en la imposibilidad de contener el ascenso de un militarismo ultranacionalista apoyado en los grandes poderes económicos. Sabemos que Hiro Hito no participó del entusiasmo imperialista desarrollado en su nombre, contra China primero, y Estados Unidos más tarde, pero su impotencia quedó reflejada en decisiones que pudo haber rehusado, tales como la designación del general Tojo como primer ministro. Acepta la disolución de todos los partidos políticos en 1940. Montado en un caballo blanco, recibe durante una hora la aclamación de la multitud por la toma de Singapur. Entre tanto, la conquista japonesa se tiñe de genocidio, con los 200.000 chinos asesinados en el "incidente" de Nankin, el 28% de prisioneros muertos en sus campos de concentración, por un 4% en los alemanes, y sin olvidar el millón y medio de japoneses muertos en la guerra en su nombre. A pesar de sus reservas de conciencia, sólo dos bombas atómicas le hacen asumir su papel y "soportar lo insoportable", capitulando ante los aliados.

Con la derrota, el emperador renuncia explícitamente a su carácter divino. Se mantendrá, no obstante, como emblema de la dignidad de la nación vencida, regresando a la vieja función de foco de una armonía que sólo la institución imperial sabe conservar. En la nueva Constitución, el emperador no es jefe de Estado, sino "símbolo del Estado". Hiro Hito se lo ha ganado ante McArthur al reivindicar para sí la responsabilidad de los crímenes cometidos por su ejército. Por espacio de más de cuatro décadas mantendrá esa función, con un prestigio creciente, conforme se alejaba el recuerdo de la guerra. La intervención imperial en la vida política es de nuevo mínima, como lo será la de su hijo Aki Hito cuando acceda al trono, en 1989. El expansionismo japonés se apoya ahora en el desarrollo industrial. Pero Aki Hito no olvida, en las ceremonias de entronización, cumplir con el rito del diálogo sagrado con su antepasada la diosa Amaterasu.

Antonio Elorza es catedrático de Pensamiento Político de la Universidad Complutense de Madrid.

Lo común y lo singular

Viene de la **página anterior**

gún el lugar en que se viva. Por eso el objetivo ha de ser la igualación de las competencias de todas las comunidades autónomas, y el método de gobierno y de gestión ha de ser el de la cooperación federal. En vez de los acuerdos bilaterales entre la Administración central y cada comunidad autónoma, que ha sido la práctica principal hasta hoy, debe ponerse el acento en las conferencias sectoriales, en los acuerdos multilaterales, en la corresponsabilidad fiscal y la creación de instrumentos nuevos, como la conferencia permanente de los presidentes del Gobierno y de las comunidades autónomas y los mecanismos multilaterales para la participación de las comunidades autónomas en la UE y la política exterior.

En cuanto a los *hechos diferenciales,* es evidente que la relación entre la Administración central y las comunidades autónomas concernidas será principalmente bilateral. Pero esto no quiere decir que tenga que funcionar aparte de la lógica de la cooperación federal. Quiero decir, por ejemplo, que los acuerdos entre la Administración central y una comunidad autónoma sobre cuestiones lingüísticas específicas, o sobre problemas fiscales en las comunidades autónomas con régimen fiscal especial, o sobre singularidades administrativas o sobre diferencias geográficas —como las que derivan del hecho insular— no tienen por qué quedar al margen de los demás ni ser vistos como excepciones de la cooperación federal: son elementos singulares dentro del principio general de cooperación y deben ser aceptados, apoyados e integrados como tales por el resto de las comunidades autónomas, y la Administración central debe considerar como propios todos los hechos diferenciales, adaptarse a ellos y colaborar en su normalización y en su promoción —como, por ejemplo, en el caso de las lenguas—. Así funcionan las cosas en los Estados federales que funcionan bien. Nuestra Constitución no dice que España sea un Estado federal, y no es estrictamente necesario que lo diga. Lo que importa es que funcione como si lo fuese. Y esto sí que es posible. Depende de nuestra capacidad colectiva de entendimiento, de diálogo y de voluntad política.

Jordi Solé Tura es diputado por el PSC-PSOE.

CARTAS AL DIRECTOR

Viene de la **página anterior**

hecho de hallarse en Barcelona y de quedarse escondido parecía corroborar tales sospechas. Por esto, Batet no podía, de momento, dejarlo en libertad. De ahí la enemiga de Azaña y de su cuñado, Rivas Chérif. "Lástima", digo (página 245), "de este resentimiento de Azaña hacia Batet, porque si había un general entonces en España que respondiera al ideal de la reforma militar del primero, era el segundo".

Duda también el profesor Fuentes de que Batet, de pillarle el 36 en Barcelona, lo hubiera pasado mal. Diré, simplemente, que, a pesar de saberse que se hallaba preso en Burgos por no haberse querido sublevar, su piso fue saqueado y su familia tuvo que huir a Francia, con la ayuda de Tarradellas.— **Hilari Raguer.** Montserrat, Barcelona.

¿'Delenda est latinitas'?

En *El País Domingo* del 18 de septiembre aparece una entrevista con Franz Olivier Giesbert, director de *Le Figaro* y biógrafo de Mitterrand. El titular dice: *Mitterrand ama el poder, es el 'homus politicus'.* Sea culpa de EL PAÍS o del señor Giesbert, es imperdonable esta metedura de pata. *Homo, hominis* es de la tercera declinación. Debe, pues, decirse *homo politicus.* Malos tiempos para las lenguas clásicas, en efecto.— **E. Knörr.** Vitoria.

Inventos

El estúpido "¡que inventen ellos!" ignora las enormes repercusiones económicas, y hasta políticas y culturales, de esa posición entreguista. Hoy día, ya no hay tanta ignorancia al respecto, pero todavía estamos aquí muy rezagados. Y no siempre por falta de ingenio de nuestros inventores, sino por el peso muerto de quienes los rodean, que aprovechan la ocasión para practicar ese funesto deporte nacional de la envidia y hundirlos. Valga un ejemplo tristemente elocuente, cuya denuncia motiva esta carta. Los *graciosos* redactores de una revista de tráfico pagada por todos los contribuyentes se dedicaron no hace mucho a ridiculizar las iniciativas de sus lectores para mejorar la seguridad vial. Entre otras, la de un coche cuya carrocería estaba diseñada para evitar los choques frontales. Ahora son los franceses los que presentan como idea suya un vehículo de estas características. En Francia y otros países democráticos de nuestro entorno no se toleraría el abuso de emplear medios públicos para ridiculizar a algunos. La falta de respeto a los demás y a sus ideas la pagamos, hasta económicamente, muy cara.— **Carlos Noya Rey.** Madrid.

Fe de errores

En la información sobre las elecciones austriacas publicada ayer en la página 6 de Internacional se aseguraba que los democristianos y los liberales alcanzarían, aliados, los dos tercios del Parlamento necesarios para efectuar cambios constitucionales. En realidad, esta mayoría cualificada no se alcanza ni siquiera con los partidos de la actual coalición, socialista y democristiano, situados, respectivamente, en primero y segundo lugar tras los comicios del domingo 9.