

La organización territorial del Estado

I. Las urgencias autonomistas

por Joaquín Garrigues Walker

TODOS los pueblos depositan siempre su esperanza en tiempos de crisis en algún talismán, alguna meta soñada que les permita sobrellevar las dificultades y los problemas monótonos y apremiantes de todos los días. Y así, entre nosotros, muchos españoles pensaron en su día —hace muy pocos años— que con la democracia se acabarían los problemas económicos y se alcanzaría el desiderátum del artículo 6 de la Constitución de 1812 de que todos los españoles seríamos «justos y benéficos».

Ahora, con las autonomías ocurre algo similar. Al grito de «centralista el último», como dice mi amigo y colega José Pedro Pérez Llorca, hemos iniciado una carrera en donde nadie puede ser menos que el vecino ni nadie puede quedarse más corto en esa carrera de las competencias autonómicas sin grave riesgo de su decoro político y de la solución de los problemas económicos.

Se olvidan los españoles de todas las regiones y nacionalidades que han iniciado esa carrera emocional que no era ése el propósito de nuestros legisladores al redactar la Constitución, y se olvidan también que, esa carrera contra reloj, no garantiza el éxito, ni asegura que los primeros resulten los mejores ni sus regiones resulten las más favorecidas.

Pero es que, además, tenemos que ser conscientes de que la complejidad de la operación de transformación del Estado que estamos llevando a cabo exige un cierto ritmo y prudencia si no queremos acabar con el propio Estado y pagar todos las consecuencias de esa reconversión precipitada.

Nuestro modelo de Estado —el actual— tiene una vigencia de siglos y un período —el de los últimos cuarenta años— en el que intensificó su carácter centralista. Y ese Estado, por muchas que sean nuestras urgencias, no podemos transformarlo en un Estado regional de la noche a la mañana, pues una operación de esas características requiere un minucioso análisis técnico y un ritmo de tiempo que nos permita ir digiriendo la experiencia. Baste recordar que los italianos en una operación similar, aunque menos ambiciosa, de transformación de su Estado han tardado treinta años en llevarla a cabo.

Quiero salir, sin embargo, rápidamente al paso de aquellos que piendan que el Gobierno ha iniciado una operación de frenazo al proceso autonómico por el simple hecho de advertir que hay que hacerla con prudencia y a un ritmo adecuado a las circunstancias distintas de nuestros pueblos y regiones. Ni es ni ha sido ésa la intención del Gobierno, que es el primer comprometido y obligado



por nuestra Constitución. Pero es que fueron precisamente nuestros diputados y senadores de todos los partidos quienes aprobaron, por mayoría abrumadora, antes de que lo hiciera también por amplia mayoría el propio pueblo español, la Constitución y su título VIII, en el que se describe un proceso autonómico varió y ajustado a las diversas circunstancias de los territorios y pueblos de nuestro país.

PARECE ahora, sin embargo, que no hubiese otro artículo ni otra alternativa en este conflictivo tema que el artículo 151. Parece, digo, que no se puede contemplar otra acción que la que ofrece ese artículo, y parece, además, que cualquier otra es renunciar a la autonomía y autocondenarse a la marginación y a la militancia en segunda división de por vida. Olvidan, quienes así se plantean el tema autonómico, que la autonomía del artículo 151 implica también unos costos económicos y políticos, y precisamente en razón de ellos —aparte de la consideración anteriormente apuntada— el legislador constitucional estableció otras alternativas con una doble garantía para todos los españoles: el techo autonómico puede llegar a ser igual para todos los pueblos de España y las diferencias entre los Estatutos de las distintas comunidades no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales. El propósito del legislador con esta doble garantía resulta, pues, inequívoco, propósito que no persiguió otra cosa que evitar esa carrera precipitada por alcanzar a toda máquina el máximo techo de autonomía a riesgo

de hacer quebrar la unidad, coherencia y relativa eficacia del actual Estado español.

Hay quienes dicen, insisto, que cualquier otra opción distinta de la del artículo 151 implica aceptar un status de segunda categoría. Hay quien implica, en resumidas cuentas, que autonomía es sinónimo de desarrollo y bienestar, y la falta de autonomía implica condenarse al subdesarrollo y la marginación. Pero es que además, repito, quienes defienden este planteamiento lo llevan a sus últimas consecuencias cuando afirman, implícita o explícitamente, que no existe otra autonomía que la del artículo 151. Cualquier otra alternativa de la gama flexible que establece el título VIII de la Constitución se considera una afrenta política y un desastre económico. Habría quizá que recordarles que las provincias de Guipúzcoa y Vizcaya alcanzaron los primeros lugares de la renta per cápita en España precisamente en la etapa del régimen político anterior, que fue el régimen centralista por antonomasia.

QUIENES hemos estado a lo largo de los años inequívocamente en favor del proceso autonómico, pienso que tenemos ahora autoridad moral suficiente para advertir que no es válido reducir esta alternativa a los artículos 151 y 143 y no es válido tampoco afirmar que sólo hay verdadera autonomía si se inicia el proceso por el 151. Ninguna región o comunidad española puede iniciar el proceso autonómico sin contemplar en su globalidad el conjunto del Estado español. La defensa de la continuidad del Estado y de sus instituciones no es competencia sólo del Gobierno, sino de todos los españoles, y muy en particular de todos los partidos políticos, sea cual sea su ideología y cualquiera que sea la definición de su modelo de Estado.

Ninguna otra región puede guiarse miméticamente por los casos catalán y vasco, que responden a circunstancias históricas culturales y políticas muy particulares. Esta experiencia, en suma, de territorializar el Estado la tenemos que ordenar y programar en el tiempo si no queremos que quiebre un cierto sentido unitario de la Administración pública española y, a la vez, el proceso democrático de nuestras instituciones políticas. Quizá por ello me quepa decir ahora que estos comentarios —y los de los artículos que siguen— me los hago a mí mismo, por lo que no deben interpretarse como una advertencia contra nadie en concreto.

La construcción de un nuevo Estado

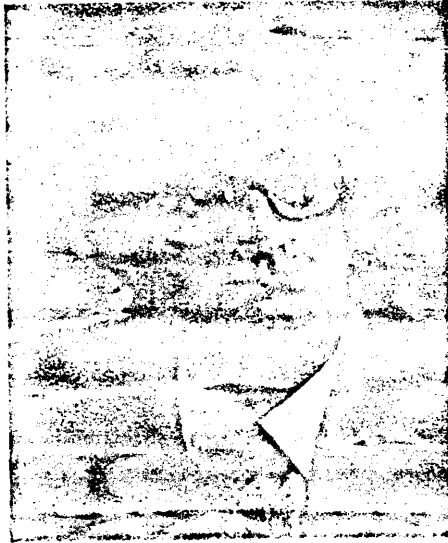
II. La conducción del proceso autonómico

por Joaquín Garrigues Walker

LOS riesgos de acelerar desordenadamente el proceso autonómico en cualquier región española no son, pues, riesgos abstractos, sino bien concretos, porque los beneficiarios o perjudicados de un régimen autonómico que deseamos establecer somos todos los españoles. Y son muchos los que temen que una inflación de la clase política y de las instituciones de gobierno local puede agravar, y no mejorar, las ya suficientes dificultades económicas. Amén de la paralización burocrática que puede producirse en muchos sectores de la Administración pública española si no procedemos con cautela.

Esta polémica, pues, no debe plantearse entre el Gobierno y los entes preautonómicos. No deben ser tampoco protagonistas enfrentados en este debate, en mi opinión, el Gobierno o su partido y los partidos políticos de la oposición. El tema en litigio es de tan vital importancia para la estabilidad del proceso democrático que por sí solo justificaría un pacto de las principales fuerzas políticas de la nación para el desarrollo ordenado y programado en el tiempo de este proceso. Si la Constitución fue el resultado del consenso de todos los grupos políticos y de propósito, quedaron por discutir y concretar muchos puntos importantes del Título VIII, cabe preguntarse ahora si la conducción de este proceso puede quedar únicamente en manos de un solo grupo político por relativamente importante que sea su peso parlamentario específico. No estoy hablando de ningún caso concreto del pasado inmediato. Me estoy refiriendo al futuro, a los muchos proyectos de estatutos que están pendientes de debate y que se debatirán en los próximos meses en el Parlamento. Pienso que es el planteamiento global del tema autonómico el que requiere un pacto de esas fuerzas políticas. En otro caso la dialéctica autonomista —y en algunos casos, la demagogia— dará lugar, sin duda, a enfrentamientos en los que alguien tendrá que jugar —a veces contra su propia voluntad— el papel de canchero. Pero quienes piensen que solidez del Estado es sólo problema y competencia del Gobierno se equivocan de pleno. El Estado es algo más y algo distinto que cualesquiera de sus instituciones —el Gobierno entre ellas—, por lo que es responsabilidad de todos protegerlo en este proceso de readaptación hacia un nuevo modelo.

¿Es que acaso quiero insinuar con estas palabras que el sistema del artículo 151 es intrínsecamente malo y pernicioso? En modo alguno. Lo que digo es que ésa es una alternativa constitucional y sólo una. Lo que digo es que si nos



ponemos de acuerdo de que todas las regiones caminen por ese sendero y renuncien a las otras fórmulas del Título VIII, hagámoslo con conocimiento de causa y considerando todos los pros y los contras de esa fórmula. Que analicemos los costos económicos y sociales, así como los grados de aceptación o rechazo que puede implicar esta elección. Pero, sobre todo, que analicemos las consecuencias teniendo en cuenta la perspectiva global de todo el Estado y no sólo las específicas de una parte de ese todo.

DICHO todo esto quisiera ahora trasladar a los lectores mi absoluta confianza y respaldo al proceso autonómico. En lo que a mí respecta, este proceso podría llegar hasta el modelo de Estado federal, porque la historia universal ha demostrado suficientemente que ese modelo de Estado no sólo no pone en riesgo la unidad del Estado —y mucho menos la de la patria, como algunos pretenden—, sino que la refuerza y consolida. Y si hemos de juzgar sobre la eficacia, ahí están los casos de Estados Unidos, Alemania y Suiza, por citar sólo los más espectaculares.

No intento, pues, con mis palabras apuntarme al carro de quienes pretenden —si es que alguien lo pretende— paralizar el proceso autonómico. Muy por el contrario, estoy a favor del proceso descrito por el Título VIII de la Constitución en el que, repito, se contemplan diversas alternativas en función de circunstancias y características distintas de nuestras regiones y pueblos. Pero reducir todas esas opciones del Título VIII al artículo 151 y argumentar, como algunos hacen, que ésa es la única alternativa autonómica es, en mi criterio, pura demagogia. Tanto más cuanto que quie-

nes la patrocinan, en muchos casos, la exigen, además, con efectos de aplicación inmediata.

Yo pienso, por el contrario, que si avanzamos ordenadamente por ese camino de las autonomías llegaremos a consolidar un gran Estado suficientemente descentralizado y eficaz. Y que serán precisamente las regiones que mejor se planteen esas alternativas las que logren unas instituciones de autogobierno más eficaces y sensibles a los problemas locales y a las aspiraciones de su propia comunidad.

Estas consideraciones me llevan de la mano a otro tema que, a menudo, se minimiza y margina en las discusiones políticas. Me refiero al proceso constituyente en el que, en mi opinión, seguimos inmersos.

Son muchos los españoles que cuando se aprobó la Constitución dieron por concluido este proceso constituyente. Entendieron que no había ya razones para preocuparse sobre la naturaleza, funcionamiento y organización del nuevo Estado. Esa etapa difícilísima de la transición la dieron definitivamente por superada olvidando o desconociendo, pienso, que en la propia Constitución se enuncian las leyes orgánicas y ordinarias que deberían desarrollar numerosos aspectos que en nuestra Ley suprema quedaban simplemente perfilados.

Entre ellas, y en primer lugar, el propio Título VIII, cuyo desarrollo legislativo y electoral estamos ahora viviendo con la intensidad de que se hacen eco los medios de comunicación todos los días. Pero es que, además, los estatutos de autonomía que hemos aprobado, y los que están en trámite de aprobación y elaboración, no son, en definitiva, otra cosa que constituciones territoriales de ámbito menor.

LA fase del proceso constituyente que estamos viviendo ahora los españoles es, pues, «casi» tan importante como la que vivimos cuando se trataba de aprobar la Constitución, pues lo que dicen esas leyes orgánicas y lo que resulte del desarrollo del Título VIII condicionará la vida política y económica de nuestro país en su conjunto. Esta etapa se prolongará durante algunos años y las tensiones autonómicas irán bajando de intensidad a medida que vayamos resolviendo algunos de los problemas a los que haré referencia en los próximos artículos. Problemas que han de contemplarse y resolverse desde la perspectiva global del Estado, aunque las iniciativas autonómicas nazcan al impulso de cada comunidad. O precisamente por ello.

La organización territorial del Estado

III. Incógnitas y obstáculos del proceso autonómico

por Joaquín Garrigues Walker

TENEMOS varios puntos de referencia para no perder el rumbo en el proceso de transformación del Estado: la Constitución, los estatutos de autonomía (los ya ratificados y aquellos otros en trámite avanzado de gestación), los proyectos de leyes que afectan a la problemática del proceso (en la medida en la que los conocemos) y la situación actual de la Administración pública. Ninguno de esos puntos de referencia, sin embargo, alumbran con nitidez el camino de las autonomías. En algunos casos, por el contrario, plantean nuevas interrogantes. He aquí algunas de las incógnitas y de los obstáculos que se perfilan en nuestro horizonte inmediato.

La Constitución, y concretamente el Título VIII, abre el camino hacia un modelo de Estado de corte regional. Lo abre pero no lo cierra por cuanto, como nos recuerda el profesor Alejandro Nieto, la característica esencial de nuestra Constitución es la de ser una Constitución-programa en la que el autogobierno está, en cierta forma, en manos de cada una de las comunidades autónomas. Con la característica adicional de que, habida cuenta de las distintas opciones que se establecen en el referido Título VIII, ese Estado hacia el que avanzamos puede, en palabras también del profesor Nieto, constituir un mosaico heterogéneo en el que cada comunidad tenga un distinto nivel de competencias.

Deliberadamente nuestros legisladores dejaron pendientes los temas que ponían en riesgo el acuerdo global de los partidos políticos sobre los puntos claves de la Constitución y, entre ellos, algunos relativos a la organización territorial del Estado. Ante la disyuntiva entre Estado centralizado o Estado regionalizado, la Constitución escogió inequívocamente el modelo regional pero dejó sin respuesta, como he dicho, multitud de incógnitas. En otras palabras, la Constitución nos dice bastante bien hacia dónde vamos en el proceso de transformación del Estado pero no nos aclara cómo debemos avanzar ni qué es exactamente lo que podemos hacer con el Estado que tenemos.

Forzados, además, nuestros legisladores por la necesidad de solucionar, de una vez por todas en nuestra historia, los temas catalán y vasco, abrieron como contrapartida también obligada un amplio y heterogéneo abanico de autonomías para las restantes regiones españolas. El modelo de Estado que se perfila e intuye en nuestra Constitución no es propiamente federal ni es tampoco un Estado regional al modo italiano, porque en el nuestro caben más diferencias entre unas y otras comunidades que las que resultan de la última Constitución italiana.



ESTA peculiaridad española no es, en sí misma, buena o mala porque la política no es una ciencia exacta ni las soluciones de otros países son, sin más, traducibles al nuestro. La pongo de relieve únicamente como un dato más de nuestra realidad constitucional que se corresponde con la complejidad política de nuestra historia contemporánea y con las circunstancias de esta hora de ahora.

Las incógnitas de nuestra Constitución tampoco se han cerrado con la negociación y ratificación de los dos primeros estatutos donde queda amplio margen para la interpretación. También era quizá inevitable dejar para una tercera fase negociadora algunos aspectos concretos de su articulado. En el bosque de las competencias exclusivas del Estado y de las comunidades autónomas quedan, por así decirlo, en tierra de nadie una serie de iniciativas y actividades donde cabe amplio margen para el debate que, de hecho, sólo podrá resolverse cuando empiece a funcionar la nueva organización territorial del Estado. Hablo de selva y de tierra de nadie quizá impropriamente pero no tiene duda que la interpretación en la práctica de las competencias que se enumeran en los artículos 148 y 149 de la Constitución, más el juego del epígrafe 2 del artículo 150 y algunos artículos de los estatutos refrendados, puede dar lugar a situaciones conflictivas. Tanto más cuanto a las viejas banderas de los centralistas y de los autonomistas habrá que sanar las actitudes, y sobre todo las inercias, de los funcionarios de la Administración del Estado.

PERO es que además de las materias transferibles en los términos y condiciones de los textos citados quedan las relativas al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación básica del Estado en las comunidades autónomas. Mil ejemplos podrían ponerse sobre la conflictividad posible en estas materias, a la que habría que añadir la que pudiera resultar de la propia capacidad legislativa de las asambleas de cada comunidad.

En cuanto a las leyes de Desarrollo Constitucional y, más particularmente, aquellas que de alguna forma inciden sobre la problemática del proceso autonómico, las perspectivas no resultan menos complejas. La relativa celeridad que, en la actual coyuntura, exige la transformación del Estado, hace posible sin embargo, que se embalsen algunos anteproyectos de leyes de muy distinto alcance en el Gobierno y en el Parlamento. Muchas de ellas íntimamente relacionadas con este proceso. Y así, por ejemplo, tenemos la ley de Financiación de las Autonomías cuyo articulado, en varios puntos concretos, difícilmente casa con los textos de los Estatutos de Sau y de Guernica.

Por otra parte, leyes como la de Régimen Local, la de la Función Pública, la de las Policías Autónomas y la del Referéndum, entre otras, inciden sobre todo este proceso de transformación del Estado en tal medida que todo avance precipitado sin examinar suficientemente las interconexiones y, en su caso, las interferencias de unas con otras, puede dificultar aún más el proyecto de dispersar el poder que hoy se concentra en la Administración central.

Todas estas nubes que amenazan sobre el futuro del nuevo Estado no se traen aquí con el propósito de ensombrecer y agravar el panorama de nuestro intento. Ni muchísimo menos. Se traen con el exclusivo propósito de llamar la atención sobre la complejidad del proceso que estamos iniciando y con la esperanza de que ésta, y otras voces más autorizadas, contribuyan a reducir la carga demagógica de muchas propuestas aceleradas.

No se trata, repito, de frenar sino muy por el contrario de avanzar con orden y concierto. Esta llamada va por tanto, dirigida también a quienes al amparo de las dificultades y complejidad del proceso quieren añadir, desde el Estado, mayores inconvenientes.

Sobre este punto volveremos más adelante, pero quiero insistir ahora que, si al amparo de todas las dificultades mencionadas las autoridades del Estado y del Gobierno actúan con lentitud y se dejan llevar por las inercias del sistema, serán ellas responsables del mal funcionamiento de la Administración pública.

La organización territorial del Estado

IV. Las administraciones públicas y las autonomías

6.1.80

por Joaquín Garrigues Walker

PARA el hombre de la calle —aquí, en Rusia o en los Estados Unidos— el Estado y el Gobierno son las ventanillas de cualquier edificio público donde tiene forzosamente que resolver muchas cuestiones relativas a su vida diaria. Desde un pasaporte o un carnet de identidad hasta una instancia para una vivienda protegida, o unas medicinas. Con la óptica del ciudadano de a pie, la distinción del Estado —ente abstracto donde los haya— y su Administración no tiene la más mínima importancia, aunque esa diferencia resulte clara y fácilmente explicable para los constitucionalistas y los administrativistas. Enlazo, pues, aquí con la última frase de mi anterior artículo.

La función pública en nuestro país está actualmente organizada según un modelo centralista a ultranza —inspirado en las doctrinas administrativas napoleónicas— que ahora resulta claramente incompatible con las facultades que la nueva Constitución y los Estatutos de autonomía atribuyen a las comunidades autónomas. Por otra parte, como hemos apuntado en artículos anteriores, el desarrollo legislativo de la Constitución va a permitir que las comunidades configuren su propio aparato administrativo. Cabe, pues, preguntarse si en este desarrollo legislativo se van a mantener los principios vigentes de organización de la Administración y de la función pública o si, como parece más razonable, se van a alterar de tal suerte que podamos hablar de una nueva administración pública que se corresponda con ese nuevo modelo de Estado que perfila la Constitución. Así de fácil y así de complicado. Porque si no modificamos esos principios de organización, estaremos, de hecho, imponiendo a las comunidades autónomas un marco de criterios dentro del cual será imposible construir una función pública organizada de una manera diferente a la actual. Es decir, más racional, más económica y eficaz que la que ahora «disfrutamos».

En este tema capital de organizar la administración y la función pública, los Estados industriales más avanzados han optado inequívocamente por la opción de copiar, lo más posible, las estructuras de las empresas privadas. Todos ellos han admitido y reconocido que la organización racional del trabajo administrativo se funda en el análisis de los procesos y de los puestos de trabajo, criterios ambos que se desprecian en la práctica y en la normativa de nuestra vigente función pública. Aquí, en nuestro país, la carreta camina delante de los bueyes, ya que se dan por resueltos los problemas organizativos determinando el estatuto del personal.

El problema radica en que ya se han empezado a producir las primeras fisu-



ras. La actual función pública del Estado no es la misma que la que quieren construir, en sus respectivos ámbitos, las comunidades autónomas. Basta con leer, para comprobarlo, la reciente publicación de la Generalitat de Catalunya, titulada «Els departaments de Govern de la Generalitat de Catalunya, Funcions, competències, estructura política i administrativa». En este documento se dibujan los organigramas de los departamentos de la Generalitat según criterios de racionalidad organizativa más acordes con la moderna ciencia de la administración en los países avanzados. En este terreno, pues, parece que las cosas empiezan a caminar en una dirección que no encaja en las disposiciones vigentes.

PERO no acaban aquí los problemas; se quedan en el tintero multitud de ellos que ni el tiempo ni el espacio me permiten abordar con la debida atención. El simple enunciado de alguno de ellos llama la atención sobre las dificultades con las que nos enfrentamos. La horquilla de posibilidades que establece el Título VIII de la Constitución hace pensar que las vías de acceso a las autonomías serán, para las distintas comunidades, varias y diferentes. Esto quiere decir que se puede llegar a «una estructura heterogénea de la administración del Estado, incluso para un mismo departamento y para una misma materia». Es fácil predecir que, por ejemplo, en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo existen direcciones generales que tengan que organizarse de tal suerte que les permita llevar a cabo sus funciones de forma distinta en el País Vasco y en Extremadura. Ejemplo que se podría aplicar a muchos otros ministerios. Pero es que, además, se dará el caso de que muchos de los funcionarios de la Administración central del Estado se quedarán de hecho sin competencias

ni actividades por haber sido transferidos sus servicios.

Esta situación llevará inicialmente a un esfuerzo de racionalidad que tropazará con fuertes resistencias y a un aumento de la presión fiscal que, desafortunadamente, no garantiza a corto plazo una mayor eficacia del aparato burocrático, en especial si éste no se reforma o si se hace a medias. La administración periférica del gobierno central tendrá a su vez que ser reconsiderada en su globalidad, porque será sin duda la más afectada por el nacimiento y establecimiento de las comunidades autónomas.

Parece, pues, que la administración y la función pública tienen que ser reformadas. ¿Pero cómo? Si se excluyera la hipótesis de una reforma total de la Administración que permitiera simultáneamente la construcción de las administraciones autonómicas y central, inspirada en comunes principios modernos de administración y diferenciados en función de las exigencias propias de cada comunidad, sólo cabría la cruel alternativa de elegir entre dos soluciones igualmente inadecuadas: que el Estado central imponga «su» actual función pública a las comunidades o que se necesitara nueva ley marco a que se refiere la Constitución permita configurar administraciones autonómicas diferentes de la Administración central sin reformar.

En ambos supuestos, el nuevo Estado regional no podría funcionar, o lo haría con fuertes fricciones, pues las comunidades autónomas no serían órganos eficaces para resolver los problemas de los ciudadanos, o porque los ciudadanos reprocharían aún más a la Administración central sus limitaciones para apoyar a los órganos locales de autogobierno.

NO es necesario profundizar más para llegar a la conclusión de que tenemos que reformar la administración y la función pública para hacer posible que funcione el nuevo Estado democrático. Volvemos así al punto de partida: el Estado democrático de corte regional exige una función pública moderna que haga viable el ejercicio de las competencias que les atribuyen a los gobiernos autonómicos la Constitución y sus respectivos estatutos, sin que la Administración central muera por esclerosis.

Las dificultades de esta reforma administrativa y de la función pública, vuelvo a repetirlo, no deben poner en entredicho la voluntad política de lograr un nuevo Estado. El hecho de que tengamos que enfrentarnos con poderosos obstáculos e intereses de todo tipo no puede hacer decaer el empeño en que estamos todos comprometidos por mandato constitucional.

La organización territorial del Estado

V. Recapitulación

por Joaquín Garrigues Walker

A lo largo de esta serie de artículos he intentado plantear algunas cuestiones relativas a un tema capital en la España contemporánea: la naturaleza y características del proceso de construcción del nuevo Estado democrático y regionalizado. Pienso ahora que cabe recapitular los aspectos básicos de este proyecto de transformación de nuestras instituciones públicas.

Primero, la conducción del proceso le corresponde al Gobierno, por cuanto ese proyecto formaba parte de sus programas electorales en 1977 y en 1979, y porque, además, representa a la mayoría (relativa) de los españoles. Sin embargo, ante la envergadura de este proyecto, y habida cuenta del pluralismo de nuestra sociedad —que se refleja en la estructura y organización del nuevo Estado democrático—, el Gobierno debe contar con los máximos apoyos de los otros grupos políticos y sociales, apoyos que permitan alcanzar ese objetivo en un clima de la máxima concordia o, cuando menos, con los mínimos roces y fricciones posibles. En otras palabras, el Gobierno debe alcanzar un acuerdo básico con la oposición —no hace falta que sea con toda ella— que garantice un amplio respaldo frente a los oportunistas electorales y a los «nacionalismos» demagógicos.

SEGUNDO, el liderazgo del Gobierno implica, a su vez, varias cosas. Ha llegado el momento de definir inequívocamente el modelo de Estado que ha perfilado la Constitución de tal suerte que los españoles conozcan el alcance —y las consecuencias— de la transformación que se pretende. Es ésta, fundamentalmente, una operación de marketing político, porque no se trata tanto de que se lleven a cabo los estudios pertinentes que son necesarios —en ello trabajan diversas instituciones del Estado— como en explicar, una y otra vez, sin demagogias y de forma pedagógica, por todos los medios de comunicación, la manera de llevar a cabo este proyecto y las consecuencias que resultan. Es un hecho que muchos españoles siguen sin entender la operación política de transformación del Estado por lo que muchos la siguen considerando como un primer paso hacia la desmembración del país —postura en la que gravitan las consecuencias de otras experiencias pasadas—, mientras que otros, por el contrario, la consideran como la panacea que resolverá todos los problemas económicos y sociales de nuestra nación. Habría, a su vez, que mentalizar a la



opinión pública española sobre los costos económicos y sociales que llevaría implícita una transformación precipitada de nuestra Administración pública si no estableciésemos en todo el proceso un cierto orden y concierto.

TERCERO, hay que programar en el tiempo la operación para el conjunto del Estado español de forma también que todos los españoles sepan, aproximadamente, de qué períodos estamos hablando para completar esta tarea. Se trataría aquí, por otra parte, de evitar una carrera descompasada entre las distintas regiones, motivada por el miedo a perder posiciones competitivas en el proceso de transformación.

Cuarto, las expectativas favorables y adversas de un proceso como el que estamos viviendo motiva por sí mismo intranquilidades y sospechas por la inseguridad que es consustancial a los elementos de cambio y transición hacia un nuevo sistema de organización del Estado. La decisión de transformar el Estado, que sanciona nuestra Constitución, no puede ser cuestionada por las actitudes equívocas en la conducción de este proceso o, lo que sería más grave, por las resistencias que se generen en la propia Administración pública por sectores del funcionariado contrarios a la misma.

QUINTO, la reorganización territorial del Estado representa, fundamentalmente, un reto para toda la clase política y para los españoles de nuestro tiempo, reto ante el que hemos fracasado

do a lo largo de nuestra historia contemporánea. Es una operación enormemente compleja por sus aspectos técnicos y, sobre todo, porque implica una operación política de fondo, ya que es algo más y algo distinto que una reforma de la Administración pública española. La voluntad política de llevarla a cabo debe primar sobre otras consideraciones y sobre aquellas resistencias que han hecho inviable hasta la fecha en nuestro país la construcción de un Estado eficaz, moderno y democrático al servicio de una sociedad abierta y competitiva.

Sexto, la sociedad española de todas las regiones debe reaccionar frente a los eventuales protagonismos de los políticos, evitando que el coste de transformación del Estado español se incremente por el nacimiento de nuevas burocracias locales. Si queremos construir un Estado más eficaz tendremos que evitar, a la vez, el incremento de la presión fiscal —nacional y local— para los mismos servicios.

SEPTIMO, en el transcurso de la década de los 80, que ahora inauguramos, vamos a vivir tensiones inherentes a la construcción de este nuevo modelo de Estado. No es fácil avanzar en el camino que hemos iniciado, pero no existen razones de peso para el desánimo por el hecho de que se presenten dificultades y surjan inconvenientes a lo largo de todo este proceso. Habrá que andar y desandar, a veces, parte del camino recorrido para ajustar las nuevas instituciones públicas a la cambiante realidad de una sociedad tan viva como la española. Como en toda aventura humana de una envergadura similar, será probable, y casi inevitable, que cometamos errores, y que se produzcan fricciones en la construcción de este nuevo Estado, porque no es nunca fácil operar sobre un cuerpo vivo que se mueve y reacciona, que acepta y rechaza precisamente en razón de su propia vitalidad.

La experiencia nos demuestra, sin embargo, que la solución de un Estado centralista no ha servido para soldar suficientemente los complejos entresijos del alma española. Si ahora acertamos, y lo hacemos sabiendo de las dificultades y aceptando los riesgos de esta empresa, todas las demás anécdotas y circunstancias de esta segunda etapa de la transición habrán merecido la pena.

Con la esperanza del éxito iniciamos los españoles de todas las Españas esta nueva década.