

MARIANO FUNES MARTÍNEZ: *Las preautonomías regionales en España*. Caja de Ahorros Provincial de Murcia. Murcia, 1984, 293 pp.

El libro de Mariano Funes Martínez es el estudio más extenso publicado en España sobre el régimen preautonómico. La brevedad de estas instituciones ha facilitado una exposición de conjunto y cerrada; pero a su vez le caracteriza ya como libro de historia. Trabajo jurídico-administrativo sobre unas instituciones provisionales, transitorias y excepcionales en la historia de España y de Europa Occidental.

Su autor, concluido el proceso preautonómico y disponiendo de toda la información legal, lo describe críticamente bajo la sistemática legislativa propia de las instituciones jurídico-administrativas territoriales. Consiguientemente, el texto se encuentra dividido de manera desigual en extensión y tratamiento documental e incluso crítico en cinco capítulos y veinte conclusiones: I. Consideraciones generales sobre las preautonomías (pp. 13-48); II. Contenido competencial de los regímenes preautonómicos (pp. 49-133); III. La función pública en las entidades preautonómicas (pp. 135-204); IV. Organización y funcionamiento preautonómicos (pp. 205-251); V. Medios financieros preautonómicos (pp. 253-284); y conclusiones (pp. 285-293).

La información que sustenta el trabajo de Funes descansa fundamentalmente en los textos jurídicos, pero también en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunal Constitucional, así como en los escritos doctrinales referidos directa e indirectamente al régimen preautonómico. El depósito de datos acumulados y sistematizados por el autor hacen de su libro una obra de referencia enriquecedora sobre el tema.

La idea subyacentemente conductora y exteriorizada, en algunos fragmentos concretos es la siguiente: "no encontramos razones de urgencia para conceder éstas (preautonomías) en ningún caso, es cierto que si en algún supuesto cabía establecerla era exclusivamente para Cataluña y País Vasco.



pero no en otras demarcaciones" (p. 25) (¡demarcación!); incluso, en la primera conclusión se precisa que "políticamente la instauración de la Preautonomía catalana puede juzgarse, por su finalidad, como una actuación hábil, aunque jurídica y objetivamente entendemos que no tuvo justificación alguna, sino que debió esperarse a la aprobación de la Constitución para actuar en la materia con la coherencia apropiada" (p. 287). Desde esta posición-conclusión se lamenta que "se denostase sin paliativos la centralización existente... olvidando sin duda los innumerables aspectos positivos que a lo largo de muchas décadas tuvo como factor de unión, igualdad y homogeneidad" (p. 17). Considera la exigencia autonómica como "obsesión regionalista que se extiende a todo el país por las fuerzas políticas, y se vino a caer en lo que se ha llamado "feria de las Preautonomías", confiriéndose éstas a todos los territorios que la solicitaron, aunque fuesen uniprovinciales y no tuvieran tradición autonomista alguna y si seguimos a López Rodó se hizo una mala política..." (p. 18). "En el procedimiento de instauración se cayó en la precipitación y en una dinámica improvisada, falta de sosiego y rigor, que dieron al período preautonómico un sello de fragilidad, contradicción e incongruencia innecesario" (p. 20). Recuerda Funes que no existían ni existen todavía ideas claras sobre el modelo de Estado a constitucionalizar (p. 20).

Al ocuparse de la naturaleza y caracteres de las entidades preautonómicas, el autor argumenta que el tratamiento "casi residual" que la Ley fundamental da a las preautonomías pone de manifiesto que en ella los órganos preautonómicos no tienen arraigo ni sitio que ocupar" (p. 35). El supuesto de extinción "por razones de seguridad del Estado" constituye una muestra simultánea de fragilidad formal de la instauración y de desconfianza del Gobierno" (p. 48).

Al ocuparse en el capítulo II del contenido competencial de los regímenes preautonómicos reitera las calificaciones negativas que han considerado al título VIII de la Constitución como "controvertido y a veces confuso e intencionadamente ambiguo, quizás inacabado Título VIII" (pp. 51-52). El vacío competencial en el que nacen las preautonomías determina que "para muchos sectores de estas Entidades provisionales, las preautonomías han sido una frustración en cuanto plataformas de acción pública, aunque hayan constituido también lugar de encuentro y promoción de aspiraciones regionalistas" (p. 55).

En la exposición de la función pública en las entidades preautonómicas, capítulo III, califica la situación personal: "en definitiva, al no regularse la

materia con rigor ni vigor, se ha ido produciendo una situación inaceptable..." (p. 38). "La Constitución alude sólo de modo tangencial a las preautonomías...; y también trata de forma muy genérica y distante la temática funcional, dejándola sin concreción apropiada" (p. 145).

Mencionemos dos manifestaciones expresas de esta posición-conclusión hostil al régimen preautonómico: "el voluntarismo político y los deseos de innovación pudieron más que el respeto a la institución provincial... y no hubo necesidad de sacrificar a las Diputaciones en una operación quirúrgica de alto coste, cuyo precio no podemos calificar todavía de compensatorio (p. 114). La última no podía ser otra que la apoyatura antirrevolucionaria de Edmund Burke en "Reflexiones sobre la revolución francesa" —significativamente una cita no paginada— para reafirmar su convicción de que las Diputaciones y los Ayuntamientos debían haber sido los destinatarios de los servicios de la Administración periférica y no la nueva Administración regional (p. 130).

En nuestra opinión el estudio preautonómico que nos ocupa prescinde de la visión global del sistema autonómico, de la realidad socio-política que deja el franquismo y de la consideración revolucionaria del cambio institucional que se ha producido.

El régimen preautonómico es una solución de urgencia y provisionalidad jurídica del consenso político-social centro-periferia. ¿Si el centro hubiese podido continuar dominando a la periferia no lo hubiese hecho, como ha sido costumbre en nuestro Estado? El franquismo había institucionalizado y dejado un país enfrentado ideológica, social y territorialmente. ¿Acaso el logro de la pacificación general no obligaba a concesiones no siempre fundadas e incluso pasajeras o artificiales? Si una revolución no se mide sólo por la sangre derramada sino por el cambio institucional realizado, la transformación estatal constitucionalizada en España es el resultado de una gran revolución. ¿Los instrumentos críticos normales de las instituciones públicas no se muestran insuficientes e, incluso, inservibles para calificar su instauración y funcionamiento en ese momento confuso, agitado, enfrentado?

El libro de Mariano Funes debe ser una lectura obligada —y ciertamente enriquecedora— para todos aquellos que aspiramos a tener una comprensión completa y objetiva de la transición española del modelo centralista de la Dictadura al policéntrico de la democracia parlamentaria.

ANTONIO MARTÍNEZ MARÍN



