

RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier : *Entre el federalismo y el confederalismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las Autonomías*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2010.

El modelo de distribución territorial del poder establecido en la Constitución española de 1978 ha generado un buen número de estudios, no sólo provenientes del Derecho Constitucional o de otras áreas de conocimiento afines como, por ejemplo, el Derecho Administrativo, sino también de otras disciplinas complementarias al objeto del estudio del Derecho Constitucional como, por ejemplo, la Ciencia Política o la Sociología. Sin lugar a duda, son muy meritorios los citados estudios que, ante las necesidades de la puesta en marcha del sistema, arrojaron luz y despejaron incógnitas sobre multitud de aspectos concretos al albor de las necesidades planteadas por los prácticos de la política. Sin embargo, son más bien escasos, con alguna excepción, los trabajos que han analizado y tratado la cuestión desde una perspectiva más general, es decir, han sido pocos los intentos de elaborar una teoría general sobre el modelo de descentralización política concreto establecido en la Constitución española.

La citada circunstancia obedece a multitud de factores, que el Profesor RUIPÉREZ trata de desgranar de manera pormenorizada a lo largo su, sin duda, magnífico trabajo que, dicho sea de paso, responde a un hito en su brillante trayectoria en el estudio del Estado federal y del Estado autonómico. La preocupante consecuencia de lo enunciado reside en la enorme indeter-

minación e inestabilidad de nuestra organización territorial. Cuestión que ha tenido su punto más álgido con las reformas de distintos Estatutos de Autonomía iniciadas a partir del 2003, con las que el autor se muestra abiertamente crítico. En este sentido, se resaltarán que la presente crisis económica también ha contribuido a reabrir el debate sobre nuestro Estado Autonómico pues, según la opinión de un importante sector de la clase política, genera excesivos gastos económicos y conlleva importantes duplicidades innecesarias¹. Desde luego, esta circunstancia se subsanaría en gran medida si se realizara un consenso sobre sus elementos básicos que englobe, al menos, a las dos principales fuerzas políticas del país. Desde mi punto de vista, una buena oportunidad fue el intento fallido de reforma constitucional de 2004 que, pese a la limitación de los supuestos de reforma, enseguida se hizo patente la necesidad de abordar un cambio

1 Sobre la cooperación en el Estado autonómico, véase, entre otros, TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, 2010.

2 Con carácter general, véase RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Coords.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

más profundo que el inicialmente propuesto².

Pues bien, el estudio trata de poner de manifiesto la necesidad de formular una teoría constitucional del Estado de las Autonomías y, de la misma manera, determina los pilares que, a su juicio, son necesarios para realizar esta difícil tarea. Particularmente me parecen sugestivos dos aspectos:

De un lado, la utilización de la historia como elemento clave para la comprensión del vigente Estado autonómico. Tradicionalmente los proyectos docentes contienen un apartado referido al método de la Ciencia del Derecho Constitucional, donde es habitual denunciar la insuficiencia de acudir exclusivamente al método jurídico. Sobre la cuestión, como afirma Hesse, la dependencia del Derecho Constitucional respecto de la realidad política y social, respecto de las fuerzas actuantes en la sociedad, obliga a no desconocer los condicionantes a que está sujeto el Derecho Constitucional y a tener en cuenta los datos históricos, sociales, filosóficos, etc³. Sin embargo, lo cierto es que, en ocasiones, en los trabajos doctrinales no se lleva a la práctica esta afirmación de manera suficiente. Precisamente, uno de los aspectos claves del estudio del profesor Ruipérez reside en enunciar y analizar detenidamente todos esos aspectos de la realidad política, prestando especial atención al proceso de construcción del Estado de las Autonomías y, de la misma manera, realiza imprescindibles referencias a los sucedido durante la elaboración y vigencia del Esta-

do integral regulado en la Constitución española de 1931.

De otro lado, también se resaltarán la enunciación expresa y clara del punto de partida y compromiso a la hora de elaborar su estudio, pues siguiendo los postulados de Heller, considera que la labor del constitucionalista no se debe limitar a la explicación, en términos jurídico-públicos, de las relaciones de poder en el Estado y de tratar de averiguar su eventual evolución, sino que su tarea también consiste en tratar de influir con sus tesis en su devenir.

Desde una perspectiva formal, el estudio se estructura en torno a seis capítulos.

En el primer capítulo, denominado la teoría del Estado políticamente descentralizado, el profesor Ruipérez es claro en sus premisas intelectuales y doctrinales y, por ello, entre otras, se remite a la meritoria obra del profesor HESSE denominada *Der unitarische Bundesstaat*⁴. Así pues, en el marco de un Estado políticamente descentralizado, para lograr una ponderada y cabal comprensión del sistema, al constitucionalista no le basta con los conceptos acuñados por la teoría general del Estado federal. Si

4 Véase HESSE, K.: *Der unitarische Bundesstaat*, Müller, Karlsruhe, 1962. Idea que también fue expresada por el citado autor desde una perspectiva general al objeto del estudio del Derecho Constitucional de la siguiente manera: «desde el momento en que la normatividad de la Constitución vigente no es sino un orden histórico concreto, no siendo la vida que está llamada a regular sino la vida histórico-concreta, la única cuestión que cabe plantearse en el contexto de la tarea de exponer los rasgos básicos del Derecho Constitucional vigente es la relativa a la Constitución actual, individual y concreta». Véase HESSE, K.: *Escritos de Derecho Constitucional*, CEC, Madrid, 1992, pág. 4.

3 Véase HESSE, K.: *Estudios de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 72.

bien estos últimos presupuestos son ineludibles, el constitucionalista debe elaborar una teoría del Estado federal concreto. Esto es, una teoría constitucional de la regulación concreta, determinada y específica de aquella forma política que debe partir de la Constitución que se encuentra vigente en el Estado de que se trate y en el momento en que el estudioso del Estado, la política y el Derecho desarrolla su tarea⁵. En este sentido, y desde la perspectiva espacio/tiempo, Hesse criticó los postulados de la Escuela alemana de Derecho Público, con Laband a la cabeza, pues a la hora de elaborar su teoría del Estado, construyó un sistema al margen de la realidad y la historia con una clara vocación de eternidad. Los presupuestos metodológicos del positivismo jurídico posibilitaron la elaboración de una teoría constitucional, pero fueron manifiestamente insuficientes para la formulación de una teoría constitucional del Estado federal establecido y regulado por el texto alemán de 1871. Bajo la asepsia valorativa o neutralidad ideológica de la Escuela de Derecho Público, en realidad, su teoría del Estado no tenía otro fin que el de proceder a la forja de un Derecho Constitucional *ad hoc* que, en definitiva, sirviera para consolidar la posición política del Káiser Guillermo⁶.

Delimitadas las premisas que permiten la comprensión del conjunto del sistema, en el segundo capítulo se analiza el grado

⁵ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo. Dificultades y problemas para la formulación de una teoría constitucional del Estado de las Autonomías*, págs. 31 y ss.

⁶ Véase HELLER, H.: *La soberanía. Contribución a la Teoría del Derecho estatal y del derecho internacional*, México, 1995, págs. 160 y ss.

de influencia en España de la tesis de Hesse sobre la necesidad de contar con una teoría constitucional del Estado políticamente descentralizado. Tras la aprobación de la Constitución española de 1978, fueron numerosos los trabajos y estudios elaborados por profesionales de distintas áreas de conocimiento con el objeto de resolver o dar respuesta a las dificultades que supuso el proceso de descentralización territorial del Estado. Como se resalta en la obra, salvo alguna destacada excepción como, por ejemplo, los trabajos del profesor Trujillo⁷, en nuestro país no se ha abordado el estudio del Estado autonómico desde una perspectiva general.

La necesidad de elaborar una teoría general de nuestro Estado políticamente descentralizado concreto reside en sus peculiaridades, en particular, en la escasez de consenso constitucional. Como recuerda el profesor De Vega⁸, dilecto maestro del profesor RUIPÉREZ, al margen de adscripciones políticas concretas, durante el proceso constituyente español existieron tres grandes grupos, a saber:

En primer lugar, los denominados federalistas partieron de la premisa de que el federalismo es una técnica para asegurar

⁷ A modo de ejemplo, véase TRUJILLO, G.: «Federalismo y regionalismo en la Constitución española de 1978: el Estado «federo-regional», en TRUJILLO, G. (Coord.): *Federalismo y regionalismo*, Madrid, 1979.

⁸ Véase DE VEGA GARCÍA, P.: «Prólogo» a RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia*, Universidade da Coruña, A Coruña, 1995, pág. 13.

⁹ Sobre la cuestión, entre otros, véase GARCÍA-PELAYO, M.: *Derecho Constitucional comparado*, Alianza, Madrid, 1999, pág. 217.

la libertad⁹. De la misma manera, entendieron que la técnica federal es una fórmula válida para articular las aspiraciones políticas de los nacionalismos dentro de la unidad estatal. Dicho en otras palabras, el modelo federal sería una técnica óptima para articular la diversidad en la unidad.

En segundo lugar, también concurrieron en nuestro proceso constituyente un grupo de diputados y senadores adscritos a la visión del centralismo tradicional o histórico, por tanto, su posición no se correspondía con la sostenida por el centralismo democrático de raíz jacobina. Sus motivos para oponerse a la descentralización fueron de diversa índole como, por ejemplo, la posibilidad de que la descentralización política derivara en una desintegración del Estado.

Y, en tercer lugar, se encuentran los nacionalistas a ultranza, cuyo horizonte último no se correspondía con el Estado de las Autonomías. Sin embargo, como advierte acertadamente el autor del libro, cuando los distintos partidos nacionalistas de ámbito regional plantean la posibilidad de la independencia, no siempre lo hacen en términos absolutos, sino que en algunas ocasiones, como ya lo hicieron durante el periodo anterior a la dictadura como, por ejemplo, por Prat de la Riba, plantean establecer una cierta unión entre los nuevos Estados y España.

Pues bien, como se decía, la confluencia de estos tres grupos en nuestro proceso constituyente generó la vigente redacción del título VIII de la Constitución. El resultado obtenido ha deparado un modelo de Estado de las Autonomías ciertamente indefinido y, asimismo, errático en sus formulaciones dogmáticas y, por ende, tam-

bién en su desarrollo práctico. Este desenvolvimiento incierto ha generado la perentoria necesidad de articular una teoría constitucional del Estado de las autonomías. El profesor Ruipérez critica que el Estado autonómico se ha tratado de articular desde dos premisas contradictorias, el nacionalismo y el federalismo. Así, el Federalismo es un modo de organización política que parte del reconocimiento de la diversidad de sus diferentes entes integrantes, pero que tiende a la unidad estatal y, para ello, establece mecanismos jurídicos adecuados para su mantenimiento¹⁰. Idea incompatible con el nacionalismo, tanto de carácter nacional como regionalista, pues parten de un planteamiento absolutamente incapaz de admitir la coexistencia y concurrencia de diversas totalidades dentro de una misma y única totalidad.

En el capítulo tercero, denominado los diferentes sentidos de las propuestas para una teoría constitucional del Estado autonómico, el profesor Ruipérez sostiene que si bien existe entre los prácticos de la política y sus estudiosos un consenso sobre la necesidad de elaborar una teoría constitucional del Estado de las autonomías, lo cierto es que no hay acuerdo sobre su contenido concreto. Esta idea se hace patente si se examina el proceso de puesta en marcha del Estado de las Autonomías.

Así, durante una primera fase, que data desde la aprobación de la Constitución hasta diciembre de 1980, la teoría constitucional del Estado Autonómico se articuló sobre la base de la distinción entre

¹⁰ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo...*, ob. cit., pág. 71.

regiones y nacionalidades. Desde esta perspectiva, el modelo se inspiró en el Estado regional italiano, aunque no llegó tan lejos. En una interpretación inicial, el profesor Tomás Ramón Fernández consideró que las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía mediante la vía prevista en el artículo 151 de la Constitución gozarían de una auténtica autonomía política, mientras que el resto de Comunidades Autónomas sólo tendrían una autonomía meramente administrativa; por lo tanto, la Constitución española consagró dos tipos o regímenes diferentes. No obstante, ésta no fue la única postura durante el citado periodo, pues un grupo nutrido de constitucionalistas consideraron que el artículo 147.2 de la Constitución era lo suficientemente amplio como para permitir que pudieran existir Comunidades sin órganos de autogobierno y, otras que, aunque redactando su respectivo Estatuto de Autonomía en virtud de lo establecido en el artículo 146 de la Constitución, sí pudieran crear asambleas legislativas autonómicas. E, incluso, otro importante sector doctrinal consideró que todas las Comunidades Autónomas, independientemente del procedimiento utilizado para su creación, deberían tener su Parlamento propio. No obstante, finalmente fue la tesis del profesor Tomás Ramón Fernández la seguida por el Gobierno de la época, aunque se admitió el caso excepcional de Andalucía, cuestión que ya fue criticada por el profesor Ruipérez en anteriores estudios.

La distinción entre nacionalidades y regiones del artículo 2 de la Constitución e interpretar que sólo las primeras gozaran de autonomía política, produjo una teoría del Estado políticamente descentralizado

concreto que se traducía en un Estado unitario descentralizado¹¹, fórmula que, dicho sea de paso, no se correspondía ni con el diseño de Estado integral operado en la Constitución española de 1931, ni con el Estado regional consagrado en Constitución italiana de 1947. A juicio del autor, esta política lejos de lograr alcanzar sus objetivos, tuvo como consecuencia un aumento del sentimiento nacionalista catalán, vasco y gallego. Sentimiento que nada tiene que ver con el nacionalismo jacobino, sino con el nacionalismo romántico, mítico, mágico e irracional, como explica detenidamente el profesor Ruipérez manejando una excelente bibliografía, de lectura, en mi opinión, obligada.

En una segunda fase, concretamente entre 1980 y 1986, la teoría constitucional del Estado de las Autonomías se articuló en torno a su comprensión como un *tertium genus* en la tipología de las formas territoriales de Estado. En concreto, durante el citado periodo, tuvieron especial incidencia dos documentos: de un lado, el informe de la comisión de expertos presidida por el profesor García De Enterría y, de otro, utilizando como base el citado informe, los acuerdos autonómicos, de 31 de julio de 1981, firmados entre el Gobierno de la UCD y el principal partido de la oposición, en ese momento, el PSOE. Se trata de una rectificación parcial de lo acontecido durante el periodo anterior. Así, desde esta nueva perspectiva, existe un único tipo de Comunidad Autónoma, aunque con diferentes ritmos a la hora de alcanzar

¹¹ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo...*, ob. cit., pág. 97.

el autogobierno. Por tanto, se introdujo un elemento de equiparación, que no de uniformidad, en el desarrollo del Estado autonómico, lo que lleva, como el propio autor recalca, a los esquemas propios de la técnica federal. En este sentido, el Tribunal Constitucional, que como critica el autor de la obra se ha erigido como el auténtico constructor del Estado de las Autonomías, interpretó que la diferenciación entre los Estatutos de Autonomía en el ritmo de asunción de competencias, no constituye un elemento estructural del Estado autonómico, sino meramente coyuntural. Consecuentemente, la idea de Estado unitario descentralizado se transformó en la de un Estado políticamente descentralizado. No obstante, desde la perspectiva de la teoría que interesa, un importante grupo de profesores de distintas áreas de conocimiento, muy influidos por la obra del profesor Ambrossini¹², concibieron al Estado autonómico como *tertium genus* de la tipología de las formas de Estado. El autor del estudio discrepa de esta postura, y argumenta, entre otras cuestiones, que el Estado federal puede nacer tanto de la unión progresiva y centralización de Estados soberanos e independientes, como por la descentralización de un Estado unitario preexistente; por tanto, la citada postura parte de un concepto formal y estricto de Estado

federal¹³. Asimismo disiente con su comprensión de la soberanía en el Estado políticamente descentralizado¹⁴.

En una tercera fase, que comprende entre 1987 y 1998, se produce tanto en el ámbito teórico, como en el práctico-político, una asimilación del Estado autonómico al modelo federal. Así, desde el ámbito teórico, entre otros, el profesor Trujillo utilizó el término «Estado federo-regional», Cruz Villalón interpretó que el Estado autonómico tenía una naturaleza materialmente federal o González de Encinar utilizó la expresión «Estado Unitario-Federal». La conclusión mayoritaria, partiendo de un concepto material de Estado Federal, fue la asimilación del modelo de descentralización territorial español al modelo federal. Lo anterior, como resalta el autor de la obra, supuso la aceptación de las tesis de Friedrich, Durand y La Pérgola, según la cual «la única circunstancia que verdaderamente permite atribuir la naturaleza federal a una determinada estructura es la que, en ella, la autonomía se encuentre constitucionalmente garantizada a través de los institutos de la rigidez y la justicia constitucional¹⁵».

En una cuarta etapa, que se inicia en 1998, se inició la materialización del caos. La teoría constitucional del Estado de las

¹² Véase AMBROSSINI, G.: «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», *Revista de Diritto Pubblico*, 1933, págs. 93 y ss.

¹³ Concretamente, el profesor RUIPÉREZ considera que se trata de consideraciones que parten de la visión mantenida en el estudio de Wheare. Véase WHEARE, K.C.: *Federal Government*, London, New York, Toronto, 1953.

¹⁴ Sobre la cuestión, asimismo véase RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: «Principio democrático y federalismo. El poder constituyente como único soberano posible en el Estado políticamente descentralizado», en VV.AA.: *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en Honor de Pablo Lucas Verdú*. Universidad Complutense, UNAM, Madrid 2001, págs. 2709 y ss.

¹⁵ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo...*, ob. cit., pág. 159.

Autonomías pasó a convertirse en la cobertura jurídico-política de cualquier forma territorialmente posible. Lejos de existir una concepción pacífica en torno a la teoría constitucional del Estado de las Autonomías, se abrió un periodo de gran conflictividad que, según el Profesor Ruipérez, se debió a la exacerbación de las dos tradiciones nacionales mágico-míticas que han operado en el seno del país desde el siglo XIX, que son: de un lado, la españolista y, de otro, la sostenida por el nacionalismo regionalista. Más en concreto, durante el citado periodo se hicieron patentes diversas interpretaciones. Así, en primer lugar, subsiste una postura que continúa postulando una idea extrema de carácter centralizador. En segundo lugar, en la misma sintonía que la anterior, pero adoptando una posición menos radical, se encuentra la postura que diferencia el modelo territorial español del Estado federal, ante el temor de que la citada técnica de distribución del poder pudiera degenerar en la desintegración del Estado. Por tanto, identificaron el Estado autonómico como un modelo de Estado unitario descentralizado. En tercer lugar, está la postura que interpreta el Estado autonómico como un Estado materialmente federal. Desde esta perspectiva, «la teoría constitucional del Estado de las Autonomías se presenta como aquella teoría constitucional del Estado políticamente descentralizado concreto que, junto a la teoría constitucional del Estado federal general, ha de servir, por una parte, para explicar el modelo, proporcionando todos los elementos que permitan obtener una comprensión del conjunto del sistema autonómico vigente. Por otra parte (...) ha de valer para encontrar soluciones efec-

tivas a un problema político real y concreto, como es el de conjugar en un sistema coherente la diversidad y la unidad históricas de España¹⁶». Y, finalmente, se halla la postura de los nacionalismos a ultranza, cuyas propuestas, pese a la terminología confusa utilizada, llevan a un modelo de interpretación del Estado autonómico identificado con el Estado confederal, idea que se hace patente en la Declaración de Barcelona suscrita por el PNV, CiU y BNG en 1998, con la que el Profesor Ruipérez es abiertamente crítico.

Una vez constatada la necesidad de poner orden en el caos, en el quinto capítulo, denominado la teoría constitucional del Estado de las Autonomías como teoría constitucional de un Estado único, el profesor Ruipérez determina los elementos necesarios para establecer la teoría constitucionalmente adecuada del Estado autonómico. Así, y en primer lugar, en cuanto al objeto destaca el propio texto constitucional como voluntad del poder constituyente soberano. Ahora bien, la labor del constitucionalista no se debe limitar a estudiar exclusivamente la exégesis de los preceptos constitucionales, sino que también resulta absolutamente necesario tener en cuenta las vicisitudes que se vayan produciendo en el ámbito de la realidad política, social y económica del Estado. Obviamente, como el propio autor advierte acertadamente, en línea con otros autores como, por ejemplo, el profesor DE VEGA, la citada fórmula no debe hacernos caer en un excesivo positivismo sociológico.

¹⁶ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo...*, ob. cit., pág.167.

co. El estudio teórico del Derecho Constitucional positivo español también debe analizar otras fuentes del Derecho que delimitan competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, esto es, los Estatutos de Autonomía. Si bien son normas materialmente constitucionales o pueden ser reconducidas al Derecho Constitucional material, como emanación de un poder constituido nunca pueden ser consideradas superiores a la Constitución elaborada por el poder constituyente soberano. Asimismo es necesario tener en cuenta la actuación de los partidos políticos, eso sí, con las prevenciones aludidas precedentemente. También se atenderá a las resoluciones del Tribunal Constitucional en su labor interpretativa de la Constitución. Por último, y no por ello menos importante, de lo contrario, se corre el riesgo de caer en lo que califica el autor de confusionismo entre el modelo federal y confederal, resulta necesario acudir a la teoría del Estado, pues la Constitución, como norma jurídica suprema y fundamental que trata de conducir el proceso político en el marco de una comunidad política determinada, tiene como principal misión la regulación del Estado¹⁷. Sin embargo, sobre este último aspecto, el autor advierte que no se debe caer en los postulados del positivismo jurídico. Más en concreto, se deberá acudir a los esquemas conceptuales acuñados por la Teoría constitucional del Estado Federal general. Desde esta perspectiva, el autor recuerda que el Estado políticamente descentralizado en sus distintos modelos (Estado federal, integral, regional y autonó-

mico) es ante todo un Estado único, a diferencia de la Confederación de Estados. Mientras que el Estado federal puede nacer por la decisión del «pueblo como pluralidad» de constituirse, a sí mismo, y de manera consciente, en «pueblo como unidad¹⁸»; la Confederación es fruto de la celebración de un pacto entre distintos Estados soberanos e independientes que dan origen a un nuevo ente, distinto de las colectividades asociadas y al que se le reconoce cierta subjetividad internacional. El pacto confederal no conlleva la desaparición de las colectividades firmantes, esto es, mantienen su consideración de Estados soberanos. Todo lo contrario a lo que sucede en el Estado federal, pues el pueblo, al establecer el pacto político, lo que hace es crear una comunidad política. En otras palabras, la celebración del pacto social determina el nacimiento de un nuevo sujeto político, el pueblo federal, ente superior y englobador de todos y cada uno de los pueblos preexistentes. La técnica federal se concreta en la compresión del Estado políticamente descentralizado como *federalizing process*, entendido como un proceso dinámico en el que las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras se desenvuelven en sentido opuesto pero, por así decirlo, en sentido convergente¹⁹. El modelo federal posee un carácter dinámico, sometido a la evolución y a las necesidades que el devenir histórico vaya planteando pero siempre dentro, claro está, de las decisiones del

¹⁸ Véase HELLER, H.: *Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 1985, pág. 262.

¹⁹ Sobre la cuestión véase FRIEDRICH, C.J.: *El hombre y el Gobierno. Una teoría empírica de la Política*, Madrid, 1968.

¹⁷ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo...*, ob. cit., pág. 231.

poder constituyente. Es decir, las fuerzas políticas que se desenvuelven dentro del sistema federal están limitadas formal y materialmente por el texto constitucional. Formalmente en el sentido de que cualquier variación del sistema de distribución de competencias exige acudir al procedimiento de reforma constitucional. Materialmente en el sentido de que la modificación del sistema competencial no puede comportar un cambio de la forma territorial del Estado. Así, una eventual reforma constitucional no podría conllevar un vaciamiento de competencias de las entidades-miembros, pues supondría la conversión del Estado federal en unitario. A sensu contrario, tampoco cabe, so pretexto de satisfacer las demandas de las tendencias descentralizadoras, acudir al procedimiento de reforma constitucional para vaciar de contenido las competencias de la organización política central y, con ello, proceder a la transformación del Estado políticamente descentralizado en una Confederación de Estados.

Las dificultades para elaborar una teoría del Estado de las Autonomías han venido motivadas, además de los factores históricos anteriormente citados, por lo que el autor califica de un cambio de actitud que, desde 1995, viene operando en las fuerzas políticas españolas.

Así, de un lado, el nacionalismo vasco ha interpretado que España no ha ejercido el derecho de autodeterminación concebido como la materialización real y efectiva de la teoría democrática del poder constituyente del pueblo. Sobre la cuestión, el autor analiza el proceso constituyente español, donde la comunidad política realizó una refundación sus principios y valo-

res y, además, replica que en aquel momento no se planteó, al menos de una manera clara e inequívoca, su deseo de no seguir formando parte de la Comunidad política. Asimismo, sobre cuestión de quién forma parte de ese pueblo que decide en torno al principio democrático, refuta que en los postulados del nacionalismo conservador vasco subyace un concepto clásico de nación, esto es, aquel que comprende a las generaciones pasadas, presentes y futuras acabándose por atribuir como intérprete de su voluntad. En definitiva, considera que se trata de una concepción contrapuesta a la teoría democrática del poder constituyente.

De otro, el hecho de la introducción en varios Estatutos de Autonomía, en Comunidades Autónomas dirigidas por partidos políticos de ámbito nacional, de fórmulas políticas difícilmente compatibles con el tenor literal de la Constitución, alegando que no existe contradicción con el texto fundamental, pues el diseño constitucional de la organización territorial del poder se adoptó «porque estábamos en la transición²⁰». Lo anterior supone, como denuncia el profesor RUIPÉREZ, mantener que los principios y valores consagrados en la Constitución de 1978 realmente no operaban en la sociedad española de la época.

Finalmente, en el capítulo sexto, se contienen las reflexiones finales del trabajo. Así, la teoría constitucional del Estado autonómico español no puede limitarse a una mera exposición jurídico-política del presente, ni ser un mero instrumento de justificación de las actuaciones de los prác-

²⁰ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo...*, ob. cit., pág. 257.

ticos de la política o realizar una mera crítica de las decisiones jurídicas adoptadas, sino que, por el contrario, debe presentarse como un instrumento útil para la comprensión de una manera cabal y ponderada de la vida de la Comunidad Política; debe ser capaz de averiguar cuál puede ser su evolución. Por supuesto, en la citada labor, se tendrá que tener en cuenta las experiencias históricas similares vividas en el Estado. En el caso español, pese a la existencia de varios intentos de regionalización, la comparación quedaría reducida al Proyecto de Constitución republicana federal española y, sobre todo, a la Constitución republicana de 1931. En efecto, el profesor Ruipérez analiza las posiciones mantenidas por los protagonistas durante el periodo republicano y establece claros puntos en común con el periodo de reformas estatutarias iniciado a partir de 1996. De la misma manera, denuncia el gran enredo ideológico en torno a la problemática de la organización territorial, pues se confunden los esquemas conceptuales del federalismo y del confederalismo. En este sentido, recuerda que en el transcurso de la guerra civil española existió tanto en el bando sublevado como en el nacionalismo regional bastante claridad conceptual en sus postulados, mientras que en el bando que luchaba por la república, con algunas excepciones, no sucedió lo mismo, pues en algunos casos se llegó a propugnar la idea de «federación de pueblos ibéricos²¹». Precisamente en esta última cuestión, es donde el autor del estudio establece un claro paralelismo con la situación generada tras el último proceso de reformas estatutarias

²¹ RUIPÉREZ ALAMILLO J.: *Entre el federalismo y el confederalismo...*, ob. cit., pág. 328.

en España y, consecuentemente, poder atisbar cuál puede ser la evolución del sistema y tratar de corregirla.

Por último, lamenta que en el debate está desapareciendo del horizonte político el Estado federal, y que se centre en la disyuntiva entre el Estado unitario, más o menos centralizado, y la Confederación de Estados.

ANTONIO MAGDALENO ALEGRÍA.

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Cantabria.*

ABSTRACT: *More than three decades after the approval of the Spanish Constitution and in spite of the big amount of studies and analysis that it has generated, there is still an important debate on the territorial distribution of power. This matter came to its highest point when the process to reform different Statutes of Autonomy started in 2003. As an answer to the aforementioned scenario, Professor Ruipérez's book shows the need to elaborate a constitutional theory on the State of Autonomies. From this point of view he analyzes critically the difficulties and problems (both historic and politic) that has generated the current conceptual confusion on the matter, in order to determine the elements and pillars necessary to draw up a constitutional theory on the State of Autonomies.*

RESUMEN: *Pasadas más de tres décadas desde la aprobación de la Constitución española, y pese al importante número de estudios y análisis que la misma ha generado, lo cierto es que todavía existe una importante polémica en torno a la distribución territorial del poder. Cuestión que ha tenido su punto más álgido con el proceso de reforma de varios Estatutos de Autonomía iniciado a partir del año 2003. Precisamente, y en respuesta al citado panorama, el libro del Profesor Ruipérez pone de manifiesto la necesidad de elaborar una teoría constitucional del Estado de las Autonomías. Así, y desde esta perspectiva, analiza críticamente las dificultades y problemas (históricos, políticos, etc.) que ha generado el presente confusionismo conceptual en la materia; para determinar posteriormente los elementos y pilares necesarios en orden a formular una teoría constitucional del Estado de las Autonomías*

KEYWORDS: *Territorial distribution of power, autonomic State, federalism, confederalism.*