

LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS TIEMPOS DE LA UNIÓN EUROPEA*

POR

CHRISTIAN STARCK

Catedrático de Derecho Público
Universidad de Gotinga (Alemania)

1. INTRODUCCIÓN

La Teoría General del Estado se considera desaparecida en la actualidad como disciplina científica, puesto que ya no existe ningún Estado con las características propias del mismo en el último tercio del siglo XIX, momento en el cual surge la Teoría General del Estado en Alemania¹. Ya Carl Schmitt había pronosticado en 1963, con su habitual rotundidad, el final de la época de la «estatalidad»². No merece la pena seguir ocupándose de un modelo ya anticuado. Habla también en contra de la Teoría General del Estado el hecho de que no posea un méto-

* Traducción del alemán al español realizada por Carlos Vidal Prado (Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UNED, Madrid) y revisada por el autor.

¹ CHRISTOPH SCHÖNBERGER, «Der "Staat" der Allgemeinen Staatslehre: Anmerkungen zu einer eigenwilligen deutschen Disziplin im Vergleich zu Frankreich», en: O. BEAUD/E. V. HEYEN (Coords.), *Eine deutsch-französische Rechtswissenschaft?*, 1999, pp. 111 y ss.; vid. otras aportaciones en ANDREAS VORBUHLE, «Die Renaissance der Allgemeinen Staatslehre im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung», en: *JuS* 2004, p. 2.

² CARL SCHMITT, *Der Begriff des Politischen*, Prólogo de la edición de 1963, p. 10. Otras opiniones con la misma tendencia se encuentran citadas en GUNNAR FOLKE SCHUPPERT, *Staatswissenschaft*, 2003, pp. 170 y ss.

do científico unitario. La Teoría jurídica del Estado sería, por tanto, una empresa cuestionable. Porque no estaría del todo claro que los juristas debiesen contribuir a una aproximación no estrictamente jurídica al Estado³. Por último, la existencia de la Unión Europea viene a ser tomada también como prueba de que no podría darse ya una Teoría General del Estado. Y más allá de la propia Integración Europea, cobran cada vez mayor significado la globalización de la economía y de las relaciones sociales, así como las posibilidades abiertas para las personas individuales de situarse y actuar al margen del ámbito estatal. Habría surgido ya una competencia entre ordenamientos jurídicos.

Mi tema «La Teoría General del Estado en los tiempos de la Unión Europea» se sitúa en el ámbito de estas consideraciones. Así, puedo anticipar que abordaré, en un primer apartado, cuál es el objeto de la Teoría General del Estado (1), cuáles son los métodos que emplea (2) y qué utilidad comporta todavía hoy dicha disciplina (3). En un segundo apartado de mis reflexiones, me detendré a analizar cuál es el significado que tiene la Teoría General del Estado para la comprensión de la Unión Europea, así como en lo que se refiere a su origen, profundización y desarrollo (1). Finalmente me ocuparé de la cuestión de si es posible, y cómo, entender la Unión Europea aplicando los conceptos propios de la Teoría General del Estado (2).

2. LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO

2.1. Objeto

La Teoría del Estado no es sólo una Teoría *jurídica* del Estado, sino que analiza y contempla el Estado también como fenómeno empírico, al que por supuesto pertenece el ordenamiento jurídico, pero que puede analizarse también desde fuera de él.

La Teoría del Estado no es general sólo en lo que se refiere a su ámbito de investigación, de manera que estudia los actuales Estados, que se analizan comparativamente y se ordenan según distintos tipos. La Teoría del Estado también es general en el sentido temporal y abarca, por lo tanto, asimismo la Historia, por lo menos desde la temprana Edad Moderna. Con ello, ciertamente, no se cierra la posibilidad de

³ Cfr. CHRISTOPH MÖLLERS, *Staat als Argument*, 2000, pp. 419 y ss; en contra argumenta, fundamentadamente, GUNNAR FOLKE SCHUPPERT, *Staatswissenschaft*, 2003, pp. 24 y ss.

caminar más atrás en la Historia y explorar épocas en las que Estado y estatalidad todavía no podían ser considerados como tales en el sentido moderno. Porque otras formas políticas pueden haber producido algunas señales distintivas que sirven también como base al Estado⁴. Esto tiene validez, sobre todo, con relación a la Filosofía política premoderna, en la medida en que se ha ocupado de los fines y los límites del poder político.

Sobre esa Teoría General del Estado, que contempla desde distintos puntos de vista su objeto propio, descansa el concepto de Estado, que debe ser por un lado suficientemente general, y por otro suficientemente material, con el fin de identificar las estructuras esenciales que pueden permitir calificar dicho objeto como Estado. Además, la Teoría General del Estado debe contener también categorías, en incluso desarrollarlas, que permitan «analizar y explicar la transformación de la estatalidad»⁵.

A Jean Bodin hemos de agradecer una precoz y nuclear definición, con la que comienza sus Seis libros de la República, aparecidos por primera vez, en lengua francesa, en 1583. La formula así: «République est un droit gouvernement de plusieurs ménages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine»⁶. En otras palabras: la República o el Estado es un poder de gobierno soberano, orientado recta o jurídicamente, que se ejerce sobre una pluralidad de colectividades y sobre aquello que les es común. La versión latina de la definición (1586) dice: *res publica est legitima plurium familiarum et rerum inter se communium cum summa potestate gubernatio*.

El concepto *res publica* posee un componente dinámico en *gubernatio*, en el sentido de «conducción», que nos da pie para hablar de la idea de «nave estatal». *Potestas* como fuerza soberana que se ejerce sobre distintas colectividades y sobre lo que les es común. De aquí se deriva una clara limitación del poder soberano⁷. Por eso, esta temprana definición de soberanía no significa poder absoluto, sino solamente el

⁴ Cfr. además recientemente con abundantes pruebas WOLFGANG REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt*, 2. Edición, 2000, pp. 31-124.

⁵ «(...) den Wandel von Staatlichkeit zu analysieren und zu erklären». SCHUPPERT *Staatwissenschaft*, 2003, op. cit., p. 920; VOßKUHLE, «Der "Dienstleistungsstaat"», en: *Der Staat* 40 (2001), p. 495, 502 y ss. m. w. N.

⁶ La versión francesa «Six livres de la république» proviene de 1583, la versión latina de 1586.

⁷ Además se añaden otros límites: el derecho de Dios y de la Naturaleza, así como las *leges fundamentales* (p. ej., el derecho de sucesión al trono), en este sentido, WOLFGANG REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt*, 2.^a ed., 2000, pág. 113.

poder más alto en aquellas cuestiones que forman parte de las tareas propias de la República⁸. En lo que concierne al poder de dirección de la República (*gubernatio*), se le califica de *legitima*, esto es, recta o jurídicamente orientado. Esto llevó más tarde a Christian Wolff, en 1766, a expresar que él describía el poder estatal como un *imperium limitatum*⁹.

Tomando como fundamento esta definición *bodiniana*, me gustaría formular a continuación la siguiente propuesta para definir el concepto de Estado: tomamos como base un concreto territorio (1), sobre cuyos habitantes (2), intensificado por razón de su ciudadanía, se ejerce el poder estatal (3), que corresponde a uno de los atributos de la soberanía (4). El poder estatal recibe la misión de ejercer unas tareas para con la comunidad (5), sobre la base de un ordenamiento jurídico (6), que principalmente ofrece un conjunto de normas, que deben ser aceptadas, y que se refieren al comportamiento de los habitantes (incluyendo a los propios encargados de dichas tareas) (7).

Partiendo de este concepto de Estado, la Teoría General del Estado se ocupa de identificar los fines del Estado, que son¹⁰: el aseguramiento de la paz, a través del monopolio del poder y de la defensa del país. La consideración de la paz como misión estatal es la que motiva la aparición efectiva y, en cierto modo, el origen del concepto de Estado al final de la Guerra de Religión en la primera Edad Moderna. El Estado, seguro efectivo de la paz, se comporta como un Estado fuerte, que consigue garantizar la libertad de los ciudadanos. Libertad de la que forma parte también la libertad económica, lo cual provoca fracturas sociales que el Estado debe aliviar por medio de políticas de equilibrio social. Esos tres importantes fines del Estado —paz, libertad, y equilibrio social— configuran una relación triangular, en la cual la relación particular de cada uno de los fines estatales con los otros dos debe mantenerse en un equilibrio razonable y perceptible. De modo esquemático, esto significa, en breves enunciados, lo siguiente:

- límites de la libertad para alcanzar la paz,
- pero también libertad como presupuesto de la paz;

⁸ Así, una síntesis de la evolución de la teoría de la soberanía se encuentra en WILHELM HENNIS, *Das Problem der Souveränität* (1951), edición de 2003, p. 72.

⁹ CHRISTIAN WOLFF, *Jus Naturae methodo scientifica pertractatum*, 1766, pars VIII, cap. 1 § 73.

¹⁰ Sobre ello y sus derivaciones CHRISTIAN STARCK, «Frieden als Staatsziel», en: *Festschriften für Carstens*, 1984, pp. 867 y ss.; del mismo autor, *Der demokratische Verfassungsstaat*, 1995, pp. 231 y ss.

LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS TIEMPOS DE LA UNIÓN EUROPEA

- equilibrio social para asegurar la paz,
- pero los intentos de llevar a cabo el utópico concepto de justicia estorban a la paz;
- el equilibrio social recorta la libertad y la propiedad privada,
- pero la libertad limita también el equilibrio social.

Profundamente enlazada con los fines del Estado está la protección de los Derechos Humanos, por medio del establecimiento de unos Derechos fundamentales de los que Estado es responsable, derechos que garantizan la libertad. Ésta debe ser limitada en función del bien común y de los derechos de los demás. Consecuencia de la garantía de los derechos fundamentales es que el Estado no controla todos los hipotéticos ámbitos de la vida, sino que se deben establecer unas fronteras o, cuando es el Estado quien facilita ese desarrollo vital, debe permitir un ámbito de autonomía individual. Esto se manifiesta, sobre todo, en los siguientes ámbitos vitales y en las instituciones correspondientes:

- Religión e Iglesias
- Economía y Empresas
- Información y Medios de comunicación
- Ciencia y Escuelas Superiores
- Política y Partidos

Otro amplio capítulo de la Teoría General del Estado son las formas, estructuras organizativas y medios del Estado. La forma de Estado nos muestra claramente el tipo de legitimación del poder. Históricamente conocemos sobre todo la Monarquía y la Aristocracia en sus diferentes caracterizaciones. En el presente, la mayor parte de las veces los Estados se legitiman en cuanto que democráticos, bien materialmente a través de elecciones libres, bien simplemente pretendiendo ese carácter. Este tipo de matizaciones nos conduce a la cuestión «formas de Estado y poder real». A su vez, esta temática nos lleva a continuación a ocuparnos de la organización del poder estatal, es decir, las formas de división de poderes, y de las garantías de los derechos humanos. La incorporación de la idea de la división de poderes vertical nos encamina, asimismo, a abordar los distintos tipos de descentralización, hasta llegar al federalismo.

La organización del poder estatal y la garantía de los Derechos Humanos son el contenido esencial de una Constitución estatal, tal y como se encuentra claramente afirmado en el artículo 16 de la Decla-

ración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution». La Constitución es la mayoría de las veces escrita, y puede desempeñar su función directiva y de establecimiento de un marco de actuación, si ve garantizada su primacía, que debe asegurarse y ser eficaz también frente a las leyes ordinarias del Parlamento. Finalmente, la Teoría General del Estado nos muestra asimismo los medios del poder estatal: los personales, incluyendo las obligaciones ciudadanas, los materiales (edificios, calles, puentes, medios de transporte), los medios de comunicación a distancia para la difusión de las informaciones y, finalmente —de especial importancia— las finanzas.

2.2. Métodos

Esta escueta descripción del objeto, que no es otra cosa que una panorámica global del contenido de mi habitual lección sobre «Teoría General del Estado» —dictada por primera vez en el Semestre de verano de 1971, cuando comencé mi actividad docente como Catedrático en Göttingen, es decir, hace 34 años, y por última vez en el Semestre de invierno 2004/2005—, nos conduce a plantearnos a continuación el análisis de la metodología científica que permite a la Teoría General del Estado adquirir tal categoría.

Puesto que el Estado está recta y jurídicamente organizado, cualquier actividad que se ocupe del estudio del mismo y de su Constitución, también en relación con la Teoría General del Estado, pertenece en todo caso al ámbito de la Ciencia jurídica, aunque no sea de modo exclusivo. La Ciencia jurídica, en contra de lo sostenido por Kelsen, no es una mera ciencia que estudia las normas, tal y como se pone de manifiesto en un verdadero y clásico ámbito de la Ciencia del Derecho, como es la Dogmática jurídica, sino que ésta no resultaría útil para la interpretación de la ley y el perfeccionamiento del Derecho sin un componente empírico¹¹. Esto es válido todavía en mayor medida para la doctrina legislativa, que contribuye a dignificar las leyes y que realiza propuestas concretas para una buena práctica legislativa, lo cual pre-

¹¹ Sobre ello, vid. mi primera Lección en Göttingen, CHRISTIAN STARCK, «Empirie in der Rechtsdogmatik», *Juristen Zeitung*, 1972, pp. 609 y ss.; del mismo autor, *Der demokratische Verfassungsstaat*, op. cit., pp. 97 y ss.

¹² CHRISTIAN STARCK, «Überlegungen zur Gesetzgebungslehre», *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1988, pp. 1, 14 y ss.; sobre el estudio científico de la legislación, HANS

LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS TIEMPOS DE LA UNIÓN EUROPEA

supone un necesario conocimiento de la realidad social¹². Esto no podría lograrse sólo con una investigación de la realidad concreta. Así, la investigación empírico-social necesita de categorías sociológicas y de tomas de posición concretas sobre distintas cuestiones¹³, con cuya ayuda pueden ser clasificados y ordenados datos y experiencias. Avanzando un paso más en nuestras consideraciones, existen en la Teoría General del Estado otros decisivos puntos de vista, relacionados con el concepto de Estado, que orientan la constatación de la realidad. Este modo de proceder es útil, asimismo, para comprobar la adecuación o no de la realidad para con las normas legales estatales.

En cuanto que la Teoría del Estado goza de la característica de la generalidad en su ámbito de estudio, recurre además a la metodología del Derecho Comparado¹⁴. Cada ordenamiento jurídico concreto se determina a través del lenguaje, y las mismas expresiones en distintos ordenamientos tienen con frecuencia un significado diferente. Por eso, el problema que se analiza comparativamente debe ser desprovisto del concepto sistemático de cada ordenamiento jurídico particular, y debe expresarse en un lenguaje que permita describir la cuestión asumida como problemática con expresiones que sean comúnmente comprensibles. Este es el modo que nos permite entender adecuadamente las colisiones de intereses, los problemas de organización y procedimiento. Es propio también de la Teoría General del Estado ocuparse de este tipo de meta-conceptos, necesarios para el Derecho Comparado —división de poderes, producción jurídica, Fuentes del Derecho, Derechos Humanos, Sistema de gobierno parlamentario, control judicial de las normas, etc.—, y esta competencia propia también de la Teoría General del Estado no se extiende sólo al ámbito europeo, sino al ámbito mundial.

La generalidad de la Teoría General del Estado en sentido temporal requiere la apertura científica hacia los métodos de la investigación histórica. En este sentido, se deduce asimismo que los planteamientos

SCHNEIDER, *Gesetzgebung*, 3.^a ed., 2002, número marginal 56; GEORG MÜLLER, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 1999, pp. 34 y ss., con aportaciones complementarias; UWE DIEDERICHSEN/RALF DREIER (Coords.), *Das mißglückte Gesetz*, 1997, con trabajos de GUNTHER ARZT, HARALD FRANZKI, ROLF KNÜTEL, HANS H. KLEIN, PAUL KIRCHHOF.

¹³ RENÉ KÖNIG, «Einleitung», en: KÖNIG (Coord.), *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, tomo 1, 3.^a ed., 1973, pp. 1 y ss.; sobre el valor y la fecundidad de las tomas de posición HERMANN HELLER, *Staatslehre*, 1934, citado según la 6.^a ed., 1983, pp. 37 y ss.

¹⁴ CHRISTIAN STARCK, «Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht», *Juristen Zeitung* 1997, pp. 1021, 1026 y ss.

de los problemas y los meta-conceptos deben configurarse a partir de la observación de las respectivas particularidades históricas y su línea evolutiva¹⁵.

Cuando hablamos de pluralismo de metodologías no nos estamos refiriendo a un sincretismo metódico carente de sentido crítico, sino que lo que ocurre, más bien, es que el objeto determina el método¹⁶. El Estado, como fenómeno global, no puede ser analizado con un único método, en especial con el método jurídico-dogmático. Esto ya se puso claramente de relieve en la Teoría General del Estado de *Georg Jellinek*, que vió la luz por primera vez en 1900 y llegó a su tercera edición en 1913¹⁷.

El cambio de siglo alrededor de 1900 representó el gran momento de la Teoría General del Estado en Alemania. La Teoría General del Estado aportaba, en cierto modo, una respuesta al nuevo modo de reflexión jurídica que ofrecía el Derecho Político (*Staatsrecht*¹⁸) en la época del positivismo¹⁹. En la primera mitad del siglo XIX predominaba todavía un análisis jurídico-racional del Derecho Político²⁰. En los años sesenta se fue introduciendo un cambio metodológico, sobre todo por *Carl Friedrich von Gerber*²¹, que con 21 años se había habilitado en el área de Derecho Civil y con 23 ya ocupaba una plaza de profesor. El cambio de método fue puesto de manifiesto, de modo especialmente claro, por

¹⁵ Sobre ello, nuevamente REINHARD, *Geschichte der Staatsgewalt*, op. cit., págs 15 y ss.

¹⁶ PETER BADURA, *Die Methoden der neueren allgemeinen Staatslehre* (1959), 2.ª ed., 1998, pp. X y ss., XIV y ss., 98 y ss., 114 y ss.; VOBKUHLE, «Die Renaissance der Allgemeinen Staatslehre im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung», op. cit., p. 4.

¹⁷ GEORG JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, 3.ª ed., impresión de 1960, pp. 10 y ss., 25 y ss.

¹⁸ N. del T.: No existe una traducción fiel del término *Staatsrecht* al español. La traducción literal sería «Derecho del Estado», pero como tal nunca se ha considerado una materia en lengua castellana. Más bien equivaldría a nuestro Derecho Político, o al Derecho Público general, puesto que también incluiría materias que en España son propias del Derecho Administrativo. Hemos preferido utilizar Derecho Político, porque nos parece que se ajusta más.

¹⁹ MANFRED FRIEDRICH, *Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft*, 1997, p. 282.

²⁰ MICHAEL STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, tomo II, 1992, pp. 159 y ss.; FRIEDRICH, *Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft*, op. cit., pp. 166 y ss.

²¹ CARL FRIEDRICH VON GERBER, *Grundzüge des Deutschen Staatsrechts*, 1865; sobre GERBER véase STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, tomo II, pp. 332 y ss.

Paul Laband—que de igual modo procedía del Derecho Civil—²²: la tarea científica de la Dogmática consiste en la construcción de institutos jurídicos, en la deducción de conceptos generales a partir de disposiciones jurídicas concretas, y por otro lado en la definición de las consecuencias que se deducen de dichos conceptos. *Laband* sostenía: «No puedo admitir como correcto que alguien atribuya a la Dogmática una tarea diferente a la plena y meticulosa constatación de los elementos jurídicos positivos y la comprensión lógica de los mismos por medio de los conceptos».

Esta concentración de la Ciencia del Derecho Político sobre el Derecho positivo reclamaba verdaderamente una disciplina como la Teoría General del Estado. Y de igual manera que, al final del siglo XIX, el positivismo que impregnaba el Derecho Político había convertido en necesaria una Teoría General del Estado, ésta es hoy también irrenunciable, a la vista del detallado edificio dogmático del Derecho Constitucional alemán, elaborado por el Tribunal Constitucional federal y por los profesores de Derecho Político. Teniendo en cuenta, además, la necesidad que tenemos de estar en condiciones de percibir los principios sobre los que se basa la construcción de los demás Estados europeos que se encuentran estrechamente vinculados con nosotros. Con ello, llegamos al tercer punto de este apartado, titulado «La utilidad actual de la Teoría General del Estado».

2.3. Utilidad actual

La Teoría General del Estado es, ante todo, Propedéutica para el Derecho Público. En ese sentido se encuentra prevista en los planes de estudio en Alemania, como materia básica, de modo que es una alternativa con relación a la Historia del Derecho para poder conseguir el así denominado «Certificado básico». Pero la Teoría General del Estado es también una materia de libre elección, unida a la Teoría del Derecho, de manera que sobrepasa así su condición de Propedéutica y se cultiva también en los semestres avanzados de los estudios universitarios, sobre todo por medio de seminarios. En las recomendaciones para los contenidos examinatorios del Primer Examen de Estado en el área jurídica correspondiente al Estado de Baja Sajonia (Octubre 2002), la materia se describe de la siguiente manera: problemas generales del Estado, elementos fundamentales de los sistemas de gobierno demo-

²² PAUL LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5.ª ed., 1911, tomo I, p. IX, 178.

cráticos y sus condicionantes históricos, titulares del poder estatal y del poder social en el proceso político, relaciones internacionales y uniones de Estados. La Teoría General del Estado es, por tanto, una teoría de las instituciones, que va más allá del Derecho Público vigente.

Con insistencia se ha sostenido que la Teoría General del Estado es una invención alemana, y que se podría renunciar a ella puesto que no existe en otros países. Es cierto también que en el extranjero encontramos sólo de modo excepcional algunos manuales específicos de Teoría General del Estado, por ejemplo en Italia y en España²³. En ambos países han sido también traducidas algunas obras alemanas de Teoría General del Estado. Pero debemos prestar atención a la literatura extranjera no sólo fijándonos en los títulos de los libros, sino en su contenido, y así se puede, por ejemplo, constatar cómo en Francia los clásicos manuales de Derecho Constitucional suelen llevar el título de *Institutions politiques et droit constitutionne*²⁴. Estoy trayendo a colación la famosa obra de Georges Burdeau, de la que en 2003 ha aparecido su 28.ª edición, revisada por Francis Hamon y Michel Troper. El libro contiene 760 páginas, de las cuales las primeras 400 incluyen una verdadera Teoría General del Estado: *Théorie générale de l'Etat* (180 páginas), *les régimes politiques contemporains* (100 páginas), *histoire constitutionnelle de la France (depuis la Révolution)* (120 páginas). Ciertamente, se constata en Francia además en los últimos tiempos una evolución en los manuales de Derecho Constitucional, que tienden a concentrarse de modo absoluto en el vigente Derecho constitucional francés. En este sentido, se sigue la línea ale-

²³ JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ CASANOVA, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 3.ª ed., Barcelona, 1987, pp. 564 y ss.; PABLO LUCAS VERDÚ, *Manual de Derecho Político*, Madrid, 1987; JOSÉ ACOSTA SÁNCHEZ, *Teoría del Estado y fuentes de la Constitución: Introducción a la teoría de la constitución*, Córdoba 1989; ANTONIO TORRES DEL MORAL, *Estado de Derecho y Democracia de Partidos*, 2.ª ed., Madrid, 2004; GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, 3.ª ed., 2001. La mayoría de los manuales de Derecho Constitucional contienen una parte general, en la que se recogen las cuestiones fundamentales de la Teoría General del Estado; por ejemplo, ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE, *Curso de Derecho constitucional*, vol. 1, 3.ª ed., 1999; FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, 1992.

²⁴ Cfr. sobre ello la detallada exposición de OLIVIER BEAUD, «La théorie générale de l'Etat (Allgemeine Staatslehre) en France», en: BEAUD/HEYEN (Coords.), *Eine deutsch-französische Rechtswissenschaft?*, op. cit., pp. 83, 94: «L'oubli progressif de la théorie générale de l'Etat par la doctrine française»; pp. 107 y ss.: «Einfügung der Allgemeinen Staatslehre in die Werke über Verfassungsrecht». Ver el clásico manual francés de RAYMOND CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1922.

mana²⁵. Es característico de la tradición británica, por su parte, centrarse exclusivamente en el estudio de la Constitución británica y su desarrollo histórico²⁶.

En la Teoría General del Estado aprendemos a ocuparnos del Estado propio en relación con los otros Estados contemporáneos, atendemos a lo general y a lo particular. Tanto las perspectivas generales como las particulares se aclaran a la luz de la Historia del Derecho, que nos muestra que las estructuras del presente no han sido inventadas ni por nosotros ni por nuestros inmediatos predecesores, ni han aparecido como Maná caído del cielo, sino que necesitaron del esfuerzo de generaciones, que incluyó la superación de aberraciones y perversiones, frente a las cuales no estamos por cierto seguros tampoco nosotros en el futuro.

Entre lo general y lo particular, en el ámbito de la Teoría General del Estado descubrimos tipos de Estado específicos, que muestran estructuras comunes entre sí, de igual modo que hablamos de familias jurídicas en el Derecho comparado, dotadas de relaciones de «parentesco» que nos permiten identificar unos genes semejantes o, en otras palabras, que poseen raíces comunes²⁷.

No se trata con esos tipos de Estado de determinar unos tipos ideales a los que uno u otro Estado se acercan más o menos. Se trata más bien de definir tipos empíricos²⁸, configurados a partir de las formas reales de exteriorización que determinados Estados tienen en común, por ejemplo, Estados totalitarios, Estados autoritarios o Estados liberales. El tipo de Estado liberal se manifiesta hoy como Estado constitucional democrático²⁹, lo cual será especialmente significativo para nuestras ulteriores reflexiones sobre la Unión Europea. Las características generales del tipo de Estado llamado «Estado constitucional democrático» son:

²⁵ Principalmente, *Louis Favoreu* (coordonnateur), *Droit constitutionnel*, 1.ª ed., 1998, 7.ª ed., 2004, p. 21 : «Le droit constitutionnel contemporain : une profonde et irréversible mutation.»

²⁶ D. C. M. YARDLEY, *Introduction to British Constitutional Law*, 6. ed. 1984; GEOFREY MARSHALL, *Constitutional Theory*, 1980.

²⁷ Ver, sobre esto, CHRISTIAN STARCK, «Das Christentum und die Kirchen in ihrer Bedeutung für die Identität der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten», en: *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 31* (1997), pp. 5 y ss.; del mismo autor, *Freiheit und Institutionen*, 2002, pp. 29 y ss.

²⁸ JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, op. cit., pp. 36 y ss.

²⁹ Sobre la evolución histórica y la estructura, ver HANS FENSKE, *Der moderne Verfassungsstaat* 2001, passim.

- una Constitución sustentada en el poder constituyente del pueblo,
- supremacía de esa Constitución, también sobre las leyes aprobadas por el Parlamento, y asegurada a través del control judicial correspondiente,
- celebración de elecciones periódicas, con sufragio universal, libre, igual y secreto, al menos para elegir al Parlamento,
- división de poderes, por medio de la regulación constitucional de la creación, funciones, competencias y procedimientos de actuación de los órganos superiores del Estado,
- garantía de los Derechos Fundamentales y protección jurídica de los mismos.

3. SIGNIFICADO DE LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA

3.1. *Origen, consolidación y crecimiento de la Comunidad Europea*

La Comunidad Europea se fundó en 1957 como Comunidad Económica, pero desde el principio fue también una Comunidad jurídica. Si pudo fundarse y ponerse en marcha fue gracias a que los principios jurídicos de los Estados miembros son comunes, y sobre esas bases pudo construirse el Derecho comunitario. Esos principios jurídicos comunes descansan, sobre todo, en el Derecho Romano³⁰, el Cristianismo³¹ y la Ilustración. Los seis Estados fundadores —Alemania, Francia, Italia y el BENELUX— forman parte de esa tradición. Son Estados constitucionales democráticos, aunque sin duda se diferencian entre sí en lo que se refiere a las distintas formas de exteriorización desde el punto de vista jurídico-constitucional y real. Así, los tres grandes fundadores son repúblicas con gobiernos parlamentarios. En Francia se introdujo, poco tiempo después de la fundación de la Comunidad Económica Europea, un semiparlamentarismo parecido al de la Constitución de Weimar, con una posición dominante del Presidente de la República. Los pequeños Estados del BENELUX son monarquías, aunque con gobier-

³⁰ PAUL KOSCHAKER, *Europa und das römische Recht*, 3.ª ed. 1958, passim; FRANZ WIEACKER, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 2.ª ed. 1967, pp. 26 y ss.

³¹ HAROLD J. BERMAN, *Recht und Revolution*, 1991, pp. 272 y ss.; STARCK, «Das Christentum und die Kirchen in ihrer Bedeutung für die Identität der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten», op. cit., pp. 8-21 = pp. 32-46; GÉRARD D. GUYON, «Le legs du christianisme dans l'histoire du droit européen», en: J.-B. D'ONORIO (dir.), *L'Héritage religieux du droit en Europe*, París 2004, pp. 53 y ss.

LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS TIEMPOS DE LA UNIÓN EUROPEA

nos parlamentarios. De modo general, se puede afirmar que los órganos de esos países se encuentran constitucionalmente regulados en lo que se refiere a sus formas y procedimientos de actuación, así como que las decisiones de dichos órganos están sometidas a los contenidos determinados en las normas respectivas. Los principios que se reflejan en el Derecho Constitucional de dichos Estados son los que están impresos en la mentalidad de sus pueblos.

La Teoría General del Estado hace posible apreciar, detrás de las diferentes maneras de exteriorización, los principios fundamentales, es decir, lo general, y a partir de ahí proporcionar información sobre qué Estados pertenecen a un determinado tipo de Estado, y si desde el punto de vista de su Derecho Constitucional, de sus condiciones económicas y de la estructura de la mentalidad de su población, sus características son apropiadas para concertar una unión estrecha con otros Estados, de modo que puedan ser cedidas algunas de sus competencias³² para que se ejerzan de modo conjunto.

Desde la fundación de la CEE en 1957 hasta la actual situación del proceso de integración se ha producido una notable consolidación del Derecho Comunitario, que ha provocado una fuerte homogeneización del Derecho de los Estados miembros. Existen, por un lado, los Reglamentos de la Comunidad Europea, que gozan de eficacia directa, y por otro las Directivas, que obligan a los Estados miembros a su propia transposición al Derecho nacional interno. El Derecho que la Comunidad Europea crea en el ámbito de las competencias que se le han transferido y para las que se le ha autorizado, tanto si posee eficacia directa como indirecta, no puede entrar en contradicción con los principios jurídicos fundamentales vigentes en cada uno de los Estados miembros. La semilla del Derecho Comunitario debe caer en suelo fértil, debe ser comprendida por la gran mayoría de la población.

El proceso de consolidación del Derecho Comunitario ha venido acompañado por un incremento del número de Estados miembros. La Comunidad Económica Europea ha crecido decenio tras decenio. En 1973 ingresaron Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca; dos monarquías, una república, que, en los tres casos —dejando al margen las pecu-

³² N. del T.: El concepto «Hoheitsrechte» se ha traducido como «competencias». Aunque la traducción literal sería «derechos soberanos», se ha querido evitar la utilización del adjetivo «soberanos», puesto que en la lengua alemana el concepto «Hoheitsrechte» se distingue claramente del de «Souveranität» (soberanía). El término «competencias» es el utilizado, además, en diversas constituciones, como la española (art. 93), la francesa (art. 88.1) y la sueca (capítulo X, § 5).

liaridades británicas— se sitúan bajo el paraguas conceptual del Estado constitucional. En los años ochenta, en dos etapas sucesivas, se convirtieron en nuevos miembros, primero Grecia (1981) y después España y Portugal (1986). Los países de esta franja meridional ofrecían la característica común de que habían podido superar regímenes autoritarios y se habían insertado en la tradición constitucional de los Estados constitucionales democráticos. Previamente, habían acometido los correspondientes procesos de elaboración de una Constitución, en los que se produjo una fuerte influencia de los modelos alemán e italiano sobre los textos constitucionales que se aprobaron. Merece la pena destacar, sobre todo en los casos de España y Portugal, la existencia en ambos países de grandes pensadores que en el siglo XVI habían producido importantes e ilustrativas aportaciones en el ámbito de la Filosofía Política³³. Esa «edad de oro de la Filosofía Política y del Derecho»³⁴ mantuvo una influencia continuada en el tiempo sobre la docencia en las escuelas y universidades españolas. Esta influencia alcanzó a conformar una mentalidad en la población, que contribuyó a dotar de vigor y firmeza a la nueva Constitución en el ámbito nacional.

En 1995, una vez que se acabó con la división entre Este y Oeste, entraron a formar parte de la Comunidad Europea los hasta entonces Estados neutrales Austria, Finlandia y Suecia. Aunque con diferencias, los tres cumplían plenamente los requisitos propios de un Estado constitucional democrático. Un decenio más tarde se produjo el ingreso de los países que se habían visto obligados a pertenecer en otro tiempo al bloque comunista.

Después de la liberación de los Estados que habían estado sometidos al bloque comunista, tuvo lugar en todos ellos un proceso constituyente, en el cual se aplicaron los principios del Estado constitucional democrático. Éstos pudieron ser aprehendidos con relativa facilidad

³³ N. del T.: Aquí nos encontramos con un problema parecido al del término *Staatsrecht*. La palabra alemana, en este caso, es *Staatsphilosophie*. Traducida literalmente, sería Filosofía del Estado. Puesto que este término no es el comúnmente utilizado en España, preferimos traducirlo por Filosofía Política. ANTONIO TRUYOL Y SERRA, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, Tomo 2, 4.ª ed., 1995, pp. 78 y ss.; ANTONIO-ENRIQUE PÉREZ LUÑO, *Die klassische spanische Naturrechtslehre in 5 Jahrhunderten*, 1994; CHRISTIAN STARCK, «Die philosophischen Grundlagen der Menschenrechte», en: *Festschrift für Peter Badura*, 2004, pp. 553, 560 y ss., con aportaciones complementarias.

³⁴ ENRIQUE TIERNO GALVÁN, «El tacitismo en las doctrinas políticas del Siglo de Oro Español», en: *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. IV (1947-48), pp. 895 y ss.

por la mentalidad de sus respectivos pueblos, puesto que, en última instancia, se trata de Estados que, históricamente, de igual manera que los Estados de la Europa occidental, han sido impregnados por el Derecho Romano, el Cristianismo latino y la Ilustración.

La primera conclusión que podemos subrayar, relativa al significado que la Teoría General del Estado tiene para la Unión Europea, es que dicha disciplina aporta criterios para determinar la posible pertenencia de un Estado a una Comunidad supranacional con competencias organizativas³⁵. Además de una pertenencia geográfica común, se trata de Estados constitucionales democráticos fuertemente consolidados institucional e ideológicamente, que fundan una Unión supranacional, o que entran a formar parte de esa Unión, de modo voluntario y democráticamente legitimado, traspasándole algunas de sus competencias. La Unión supranacional, por su parte, debe desempeñar sus tareas conforme a los principios del Estado constitucional, es decir, aplicando en su trabajo la división de poderes y respetando los derechos de los ciudadanos de los Estados miembros.

3.2. *La Unión Europea en las categorías de la Teoría General del Estado*

De la cantidad de posibles uniones de Estados³⁶ que se han dado sucesivamente en la Historia nos interesan de modo principal la Federación y la Confederación. Los conceptos de ambos tipos de uniones de Estados están fuertemente impregnados por el Derecho Internacional, puesto que la diferencia entre ellos se encuentra en la distinta articulación de la soberanía. Una Confederación deja intacta la soberanía de sus Estados miembros. Pero en el caso de que varios Estados decidan unirse en una Federación —por ejemplo el *Deutsches Reich* de 1871 y su sucesor, la Federación Nord-alemana (*Norddeutsche Bund*) de 1867—, llega el fin de su soberanía en el ámbito del Derecho internacional, y se traslada al Estado central. En el ámbito interno, las competencias (*Hoheitsrechte*), que no son lo mismo que la soberanía (*Sou-*

³⁵ Cfr. art. 6.1 Tratado de la Unión Europea: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros»; de modo similar el art. 9 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

³⁶ Véanse las tres enumeraciones en KARL DOEHRING, *Allgemeine Staatslehre*, 3.ª ed. 2004, número marginal 146.

veranität), se reparten, según lo dispuesto en la Constitución, entre la Federación y cada uno de los Estados miembros.

La cuestión, por tanto, radica en determinar cómo está internamente organizada la Unión supranacional. En todo caso, no se trata de una Federación y no parece, al menos, que la voluntad de la mayoría de los Estados miembros sea la de que llegue a convertirse en una Federación³⁷, como tampoco lo es la de los principales partidos en Alemania. Así se dice en una decisión conjunta de la Presidencia de la CDU y la CSU de 4 de mayo de 2003, en la que se recogieron los requisitos básicos exigidos al previsto Tratado constitucional de la Unión Europea:

«La Unión Europea no es un Estado singular con derecho a establecer sus propias competencias. Un apartamiento de este principio básico supondría dar un paso decisivo hacia la federación, no querido por los ciudadanos».

En el programa básico de los Verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*) se manifiesta lo siguiente:

«Apoyamos (...) decididamente el proceso constitucional europeo. No deseamos que se trate de la Constitución de un Super-Estado europeo, sino una Constitución que suponga el acuerdo las ciudadanas y ciudadanos sobre unas instituciones, procedimientos y derechos comunes, y en la que vean reflejada los vínculos comunes de su conciencia colectiva».

En el programa básico del Partido Socialdemócrata Alemán, en su versión de 17 de abril de 1998, figura lo siguiente:

«Queremos que la Comunidad Europea continúe su desarrollo para llegar a convertirse en los Estados Unidos de Europa».

La expresión «Estados Unidos de Europa» figuraba ya en 1925 en el Programa socialdemócrata de Heidelberg, y hago especial hincapié en ello, puesto que no queda claro si se trata de un Estado federal. Algunos pasajes del programa hablarían en contra de esta posibilidad, en especial, cuando se dice que en Europa la soberanía de cada Estado es inviolable.

Ciertamente, también se ha propuesto transformar la Unión Europea en un Estado federal europeo. Iniciativas de este tipo son las que se escuchan desde el mundo de la economía y las finanzas. La política ex-

³⁷ Por ejemplo HÉLÈNE LEPOIVRE, *Staatlichkeit und Souveränität in der Europäischen Union am Beispiel Frankreichs*, 2003, pp. 209 y ss.

LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS TIEMPOS DE LA UNIÓN EUROPEA

terior debe convertir Europa, como Estado, en una potencia mundial similar a los Estados Unidos. Quienes consideran pasado de moda el Estado nacional, en primer lugar el alemán, se muestran rápidamente dispuestos a reclamar la existencia de un Estado europeo, o favorables a verlo surgir o instaurarse con la Constitución europea, aun cuando la Constitución se trate, en realidad, de un Tratado de Derecho internacional, que los Estados miembros ratifican. No continuamos adelante con la línea de un Estado federal europeo, puesto que esta idea no supone ningún reto especial para la Teoría General del Estado, que tradicionalmente se ha ocupado del federalismo.

Si la Unión Europea no es ni debe ser un Estado federal, ¿se trata entonces de una Confederación? La sola manera de expresarlo pone de manifiesto que es algo más. La palabra «Nación» incluida en el concepto «supranacionalidad» tiene también en inglés el significado de «Estado». En una correcta traducción alemana debería hablarse de «supraestatalidad». Asimismo entra dentro del ámbito de estudio del Derecho internacional, es decir, del Derecho público internacional, en exacta traducción alemana, «Derecho interestatal» (*Zwischenstaatsrecht*). «Supra» significa «encima de» o «más allá de». Queda con ello claro que la supranacionalidad es diferente de la internacionalidad. El concepto recoge claramente el objeto del que se trata. Sobre el conjunto de singulares Estados miembros se sitúa un poder, que han instituido los mismos Estados miembros, mediante la transferencia de competencias. En la medida en que se han transferido competencias, el Derecho supranacional tiene preferencia sobre cada uno de los derechos nacionales. En la medida en que cada Estado miembro —por propia voluntad— tiene una unión de Estados por encima de él, sus actos jurídicos no son sólo indicaciones políticas, que cada Estado debe trasladar (transponer), sino que por sí mismos son derecho de aplicación directa y vinculante para los ciudadanos que habitan en dichos Estados.

Algunos ven en estos precedentes una prueba que les lleva a sostener que el concepto de soberanía nacional se ha vuelto obsoleto³⁸. Otros hablan de una soberanía comunitaria federativa³⁹. Según estos

³⁸ HANS PETER IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, p. 101; del mismo autor, *Handbuch des Staatsrechts VII* (1992), § 181, número marginal 19; ERHARD DENNINGER, «Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa», *Juristen Zeitung*, 2000, p. 1121, 1125 y ss.; JULIANE KOKOTT, «Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes», en: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 63 (2004), pp. 7, 21 y ss.

³⁹ Por ejemplo, HORST DREIER, «Art. Souveränität», en: *Staatslexikon der Görresgesellschaft*, Tomo IV, 1988, p. 1208; ULRICH EVERLING, «Überlegungen zur Struktur der

planteamientos, la soberanía —entendida como la más alta capacidad de poder— habría abandonado al Estado nacional⁴⁰, y con ello habría provocado el final del Estado en el sentido de la definición de Bodino. Pero parece más bien que, en este tipo de tesis, se ha sustituido el concepto de soberanía por el de suma de competencias.

Debemos liberarnos de la idea de que la transferencia de competencias a una Unión supranacional priva de su soberanía al Estado, que es quien por sí mismo ha previsto dicha transferencia a través de un Tratado internacional. En otras palabras, que el Estado, que es el actor principal, renuncia a su soberanía. La ratificación de un Tratado internacional, al que el Estado se vincula, es un acto de soberanía. Se trata de algo comparable a un contrato privado, que yo suscribo como acto de mi propia libertad. Del mismo modo que yo no renuncio a mi libertad cuando entro a formar parte de una asociación o una sociedad, el Estado tampoco renuncia a su soberanía cuando cede competencias⁴¹ o funciones⁴² (*Befugnisse*) a una Unión supranacional. La Comunidad Europea sigue basándose en la voluntad democráticamente legitimada de los Estados miembros. La soberanía de éstos permanece⁴³,

Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes», *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1993, pp. 936, 942 y ss.; KARL DOEHRING, «Staat und Verfassung in einem zusammenwachsenden Europa», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1993, pp. 98 y ss.; considerado como peligroso, DOEHRING, *Allgemeine Staatslehre*, op. cit., número marginal 274; la limitación de los derechos de soberanía de la que habla el TJCE (Dictamen 1/91 de 14.12.1991, Recopilación de la jurisprudencia del TJCE en alemán, 1991, p. I-6079, número marginal 21), no equivale a una división de la soberanía, sino que se trata de una manifestación más de la transferencia de derechos soberanos como consecuencia de un acto propio de soberanía.

⁴⁰ JOST DELBRÜCK, a quien está dedicado este artículo, se ha ocupado en los años setenta del problema de la soberanía de los Estados miembros en la Comunidad Europea, y ha hablado de un pérdida de soberanía como consecuencia de los límites efectivos con los que se encuentra la acción de los Estados nacionales para poder superar los retos que plantean los grandes problemas de nuestro tiempo en el ámbito económico, social y tecnológico. Cfr. JOST DELBRÜCK, «Souveränität und Nationalstaat im Wandel», en: H.-P. SCHWARZ (Coord.), *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, 1975, pp. 669, 673; más parcialmente, vid., del mismo autor, «Regionale Zusammenschlüsse und ihre Auswirkungen auf die Souveränität der Staaten», en: PICHT/EISENBART (Coord.), *Frieden und Völkerrecht*, 1973, pp. 457, 480-484.

⁴¹ Así, el Art. 88-1 de la Constitución francesa.

⁴² Capacidad o competencia jurídica de decisión (*Beschlußrechte*), así el capítulo X, § 5 de la Constitución sueca.

⁴³ Encontramos referencias en este sentido en el ámbito del Derecho internacional, ver, por ejemplo, HELMUT STEINBERGER, «Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen*

LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO EN LOS TIEMPOS DE LA UNIÓN EUROPEA

y se muestra también en el derecho a abandonar la Comunidad Europea, recordado por el Tribunal Constitucional federal alemán en la Sentencia de Maastricht⁴⁴, y que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa reconoce claramente en el artículo 60.

Udo di Fabio ha descrito de modo sumamente gráfico la relación entre la Unión y los Estados miembros⁴⁵: «Como diseñadores principales (*Baumeister*) de la nueva arquitectura del poder público se mantienen los Estados miembros; ellos ostentan la *responsabilidad competencial*, sobre la base de sus preservadas tradiciones constitucionales comunes, (...) En la vida cotidiana de esa casa se gestiona un equilibrio de intereses comunes, la lucha en el ámbito de una comunidad económica y política. La Unión ostenta la *responsabilidad de la cooperación* en el ámbito continental. La antigua aspiración del pueblo europeo se civiliza y se encauza a través de una competición entre Estados. Para lograr ese objetivo, la tarea cotidiana de la Comunidad consiste en asegurar el cumplimiento de las reglas que regulan esa competencia». La condición de diseñadores principales de esa construcción propia de los Estados miembros exige, no obstante, la cesión de determinadas competencias a la Comunidad supranacional⁴⁶. La competencia de las competencias, es decir, la capacidad para decidir sobre la distribución de competencias, corresponde a los Estados miembros, de modo que resulta constatable la pervivencia de su soberanía.

Con la transferencia de competencias a la Unión supranacional deben asegurarse también las características propias del constitucionalismo en el ámbito de la Unión⁴⁷. Esto se lleva a cabo a través de los Tratados fundacionales, modificados en diversas ocasiones, que regulan jurídica y políticamente la organización, las competencias, los procedimientos y las formas de actuación de la Comunidad Europea, ase-

Staatsrechtslehrer, 50 (1991), pp. 9, 17; CHRISTIAN HILLGRUBER, «Souveränität-Verteidigung eines Rechtsbegriffs», *Juristen Zeitung*, 2002, pp. 1072, 1077 y ss.; del mismo autor, *Handbuch des Staatsrechts II*, 3.ª ed., 2004, § 32, números marginales 61-74; ALBRECHT RANDELZHOFFER, *Handbuch des Staatsrechts I*, 3.ª ed. 2004, § 17, números marginales 33 y ss.; claramente también THOMAS SCHMITZ, *Integration in der Supranationalen Union*, 2001, pp. 237 y ss.

⁴⁴ BVerfGE 89, 155, 190. Cfr. OPPERMAN, *Europarecht*, 2.ª ed. 1999, número marginal. 221.

⁴⁵ UDO DI FABIO, *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*, 2001, p. 95 (los destacados en cursiva figuran en el original).

⁴⁶ UWE LEONARDY, en: el mismo autor (Coord.), *Europäische Kompetenzabgrenzung als deutsches Verfassungspostulat*, 2002, pp. 23 y ss.

⁴⁷ Sobre esto, DI FABIO, *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*, op. cit., p. 49.

guran los Derechos Fundamentales, y disponen, además, de modo complementario, una legitimación democrática, a través de la elección directa del Parlamento Europeo. Los Tratados, que transmiten esas competencias, representan la «Constitución Europea», que ahora debe mostrarse de un modo más expreso a través del ya firmado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁴⁸. Sin embargo, su ratificación en los Estados miembros todavía tiene que esperar, y se ha visto frustrada en las consultas populares de Francia y Holanda.

Todo lo dicho nos lleva a ocuparnos de un nuevo tipo de uniones de Estados, que debe ser acogido y analizado por la Teoría General del Estado, como ya se ha comenzado a hacer, especialmente, en las extensas monografías de Stephan Hobe (1998) y Thomas Schmitz (2001)⁴⁹. Observamos, por tanto, que la Teoría General del Estado ofrece no sólo los criterios para abordar la posibilidad de integración de distintos Estados en una unión supranacional. A partir de su fundación, la Teoría General del Estado está llamada a analizar científicamente dicha unión supranacional, en cuanto que nueva modalidad de unión de Estados. En especial, debe afrontar la construcción dogmática de la nueva forma de manifestación del Derecho Constitucional de múltiples niveles⁵⁰, y debe definir las exigencias de legitimación democrática que debe satisfacer el Derecho Comunitario⁵¹.

Pero con esto no es suficiente. La transferencia de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea no solamente reduce las tareas de los Estados, sino que representa también una irrupción en su ordenamiento competencial jurídico-constitucional y en su propio ordenamiento procedimental. Como prueba, pongamos dos ejemplos: en el ámbito del procedimiento legislativo, lo que antes podía decidir el Parlamento sobre la base de propuestas del Gobierno, sin más exigencias políticas, en el marco de la Constitución, pasa ahora, como consecuencia de las correspondientes competencias transferidas a la Unión Europea, a ser decidido por la propia Unión Europea, con la participación de los gobiernos. Si se trata de Directivas (en el futuro Leyes-Marco), entonces deben ser trasladadas todavía al Derecho interno a través de los Parlamentos. Y aunque lo que se haya cedido a la Unión Europea sean materias legislativas que pertenecen al ámbito compe-

⁴⁸ Sobre el concepto de Constitución, CHRISTIAN STARCK, «Der Vertrag über eine Verfassung für Europa», en: *Festschrift für Volkmar Götz*, 2005, pp. 73, 74 y ss.

⁴⁹ STEPHAN HOBE, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998; THOMAS SCHMITZ, *Integration in der Supranationalen Union*, 2001.

⁵⁰ CHRISTIAN STARCK, «Der Vertrag über eine Verfassung für Europa», op. cit., p. 75.

⁵¹ MARCEL KAUFMANN, *Europäische Integration und Demokratieprinzip*, 1997.

tencial de los *Länder* en un Estado federal, es sin embargo el Poder Ejecutivo nacional el que ha participado en la toma de la decisión en el ámbito europeo. Este modo de des-parlamentarización y des-federalización estatal interna es, en cualquier caso, un tema de estudio para la Teoría General del Estado, e incluso no sólo como mera asunción de un objeto de estudio, sino también como reflexión sobre posibles alternativas o compensaciones.

Se nos presenta, finalmente, la siguiente cuestión: ¿Se estabilizará a la larga la Unión Europea como unión supranacional, y pasará a formar parte de modo duradero de los Manuales de Teoría General del Estado como un nuevo tipo de unión de Estados?⁵² La dinámica de la Unión Europea se encuentra inmersa, por un lado, en el asentamiento del derecho legal europeo, y por otro, en la ampliación del número de Estados miembros, que ya se ha incrementado rápidamente de 15 a 25 en el año 2004. Y esa dinámica va a continuar. Bulgaria y Rumania, incluso Turquía, están en el punto de mira como futuros Estados miembros. Entre ambas dinámicas existe una enorme tensión. Cuanto más intensa se pretende hacer la supranacionalidad, cada vez soporta menos las ampliaciones geográficas. A la vista de que la ampliación geográfica se sigue llevando adelante, sin posibilidades de que pueda existir un retroceso, me parece que puede concluirse que estamos ante una señal evidente de que la Unión Europea no camina en la dirección de un Estado federal, sino que seguirá siendo una unión supranacional, y que se estructurará en distintos ámbitos de consolidación o fortalecimiento. Esto ya ocurre hoy, por ejemplo, de modo evidente, en el ámbito jurídico-monetario, con la diferenciación entre los Estados que han asumido el Euro como moneda propia y los que no lo han asumido. La Teoría General del Estado debe ocuparse del análisis y la comprensión de un proceso semejante.

Una Teoría de la unión supranacional no debe limitarse sólo al ámbito europeo, sino que existen otras regiones del mundo —África del Sur, Sudamérica— en las cuales pueden encontrarse presupuestos de otras uniones supranacionales⁵³. Las relaciones en el mundo se es-

⁵² La Comunidad/Unión Europea se sigue abordando todavía sólo de modo parcial en las nuevas ediciones de los Manuales sobre Teoría General del Estado; ver, en este sentido, REINHOLD ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre*, 14.ª ed., 2003, pp. 77 y ss., 421, 424-428; KARL DOERING, *Allgemeine Staatslehre*, op. cit., pp. 116 y ss., 188-190; PETER PERNTHALER, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, 2.ª ed., 1996, pp. 16, 38, 220, 312-316.

⁵³ Ejemplos nacientes de ello existen en África del Sur y, más recientemente, en América del Sur (Comunidad Sudamericana de Naciones).

tructuraran de tal modo que cada Estado singular se ve cada vez en mayores dificultades para poder desempeñar eficazmente sus tareas, y se integran en uniones de Estados para poder fortalecerse.

4. CONCLUSIONES

Los conceptos de la Teoría General del Estado son adecuados para reconocer los presupuestos necesarios de las uniones supranacionales, en las cuales pueden diferenciarse distintos tipos de Estados, a partir de la comprensión de su propia Historia ideal e institucional. En virtud del concepto de soberanía se pueden diferenciar las uniones supranacionales de los Estados federales, y también se puede constatar de modo riguroso una eventual transición de la unión supranacional hacia un Estado federal. La Teoría de las uniones de Estados está llamada a progresar y profundizar en lo que se refiere al estudio de las uniones supranacionales.