

LA INFLUENCIA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978¹

José Ángel CAMISÓN YAGÜE
Universidad de Extremadura
jcamyag@unex.es

RESUMEN:

El presente trabajo tiene por objeto analizar las influencias y cambios formales y materiales que el proceso de integración europeo y su contexto de ampliación y profundización, colonizados en gran parte por la ideología neoliberal, han operado sobre la Constitución española de 1978. Así, de una parte, los principales cambios formales son la inclusión de una cláusula de apertura constitucional, y las reformas realizadas en 1992 y en 2011. De otra parte, los cambios materiales afectan a la forma de Estado y a la normatividad y supremacía de la Constitución.

PALABRAS CLAVE:

Constitución Española, Unión Europea, Neoliberalismo, Cambio constitucional.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze the formal and material influences and changes that the European integration process and its context of widening and deepening. The author remarks that both have been colonized largely by neoliberalism. On one hand, the main formal changes are the inclusion of a clause of constitutional opening, and the formal reforms carried out in 1992 and in 2011. On the other hand, material changes affect the form of State and the normativity and supremacy of the Constitution.

¹ Este trabajo se integra dentro de los trabajos Módulo Jean Monnet «Fostering Knowledge of EU Constitutional Framework: Rights and Institutions», de la Universidad de Extremadura (Referencia: n° 565553-EPP-1-2015-1-ES-EPPJMO-MODULE).

KEY WORDS:

Spanish Constitution, European Union, Neoliberalism, Constitutional Change.

1. INTRODUCCIÓN: APUNTE METODOLÓGICO

Este trabajo tiene por objeto el análisis de la influencia que el proceso de integración europeo ha proyectado sobre la Constitución Española de 1978. Este proceso y la forma en la que el mismo se ha conducido ha dado lugar a importantes tensiones constitucionales de una importancia capital en las que se evidencian una significativa «desconstitucionalización» de la Norma Fundamental, entendida esta como un proceso de erosión constitucional formal y material, tanto en el nivel de la propia Unión Europea como en los Estados que la integran donde es especialmente acusado.

Este artículo se divide en dos grandes apartados. El primero de ellos se centra en el análisis de dos principios básicos del proceso de integración, la profundización y la ampliación, que son el contexto necesario para poder comprender plenamente el cómo y el porqué de las influencias y cambios que se han operado sobre la Constitución de 1978, y de los cuales nos encargamos en el segundo de los apartados.

Para su realización se ha seguido la metodología del constitucionalismo crítico, sobre la base de la configuración dada por el profesor Carlos de Cabo, aplicándose dicha metodología específicamente al ámbito del proceso de integración europeo;² en tanto que el constitucionalismo crítico, debe también enfocarse necesariamente a los procesos de globalización e integración.³

² J.A. Camisón Yagüe (2015) pág. 978: «El principal objeto de esta metodología es que dicho proceso y también la Unión Europea retome la senda de la constitucionalización y los presupuestos de constitucionalismo, y fundamentalmente los del constitucionalismo del Estado social».

³ C. de Cabo Martín, (2013), págs. 392 y ss.: «Una quinta exigencia se deduce también de que la hipótesis de partida sobre la que se ha fundamentado un Constitucionalismo crítico es igualmente aplicable más allá del Estado Constitucional. Incluso es ahí, en el ámbito supraestatal, donde esa lógica del Capital aparece más clara, más libre, más invasiva y colonizadora. Por eso los supuestos del Constitucionalismo crítico son también aplicables al espacio Europeo y Global. Al Europeo, ante el también real proceso de destrucción de la incipiente constitucionalización, en sintonía con la operada en los Estados. Al Global, ante la desformalización y privatización jurídica que implica (con fuerte influencia en el Derecho interno) y la mercantilización sin límites que incluye ya a la Naturaleza en todos sus aspectos

Metodológicamente, el constitucionalismo crítico parte de cuatro postulados fundamentales, que sucintamente pueden enunciarse de la siguiente forma: en primer lugar, la repolitización del Derecho constitucional como derecho de conflicto; en segundo lugar, la recuperación de las categorías constitucionales en la dimensión y amplitud que les son propias; en tercer lugar, la reconstrucción de un sujeto histórico que supere su actual fragmentación; y, en cuarto lugar, la articulación de una Constitución inclusiva que garantice la no existencia de espacios extrasistema.⁴

2. LOS PRESUPUESTOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO: PROFUNDIZACIÓN Y AMPLIACIÓN

El proceso de integración europeo se articula desde su momento fundacional, comúnmente establecido en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, sobre dos ejes: por un lado, mediante la progresiva profundización «en una Unión cada vez más estrecha» y; por otro lado, a través de la ampliación del proceso con la suma de nuevos estados que van adhiriéndose al proceso en distintos momentos. Ambos elementos suponen un presupuesto necesario para poder comprender plenamente cómo se produce la significativa influencia de proceso de integración en la Constitución Española de 1978; que es el objeto principal de este trabajo. No obstante, tal y como se puede comprobar a continuación; el análisis de la «profundización» y de la «ampliación» se llevarán a cabo desde dos dimensiones: de una parte, la que tradicionalmente podría ser denominada como teórica o canónica y; de otra parte, una segunda dimensión en la que pretende introducir el elemento metodológico del constitucionalismo europeo crítico, que anteriormente se expuso, y que tiene por objeto señalar aquellos efectos reales que implican tanto la profundización como la ampliación en el marco de la ideología del mercado neoliberal que los coloniza, poniéndolos a su servicio.

2.1. Sobre la profundización

Por profundización se entiende aquella forma de realización del proceso de integración en base a los postulados neofuncionalistas que Jean Monnet, sobre

como se aprecia en el contenido de ese nombre engañoso que es la Economía Verde. Por tanto, si la hipótesis es aplicable a esos ámbitos –Estatal, Europeo, Globalizado–, quiere decirse que, en su análisis, no pueden separarse y, en consecuencia, se potencia el papel de los métodos holísticos y complejos, por lo que adquiere nuevas virtualidades y vigencia, aquel método de partida basado –se decía– en la reelaboración del concepto de Modo de Producción».

⁴ C. de Cabo Martín (2014a).

la base de las teorías de Mitrany posteriormente desarrolladas y perfeccionadas por Haas, Lindberg y Mutimer.⁵ Sin embargo, más allá de su marco teórico, la profundización ha significado el avance de una ideología concreta, el neoliberalismo, que ha terminado por apropiarse de casi todo el proceso de integración y su realización.

2.1.1. Profundización: marco teórico

Estos postulados neofuncionalistas partían de que la integración europea no podía llevarse a cabo de forma rápida «ni en una obra de conjunto» sobre la base de articulaciones de naturaleza federal; sino que por el contrario tal proceso solo sería posible si este se llevaba a cabo mediante sucesivas etapas; en las que, partiendo de la creación de un mercado común del carbón y del acero, se fuera dando necesariamente lugar a situaciones que, de facto, demandaran mayores avances en la integración sobre la base del surgimiento de intereses convergentes; intereses que, sucesivamente, implicarían la necesaria puesta en común de nuevas parcelas de soberanía estatal entre aquellos Estados que participan del proceso, y que, una vez transferidas por los Estados vía tratados internacionales, se residenciarían en las Instituciones supranacionales del proceso de integración. En palabras de Lindberg, «*la concesión de poder a las instituciones centrales crea una situación o serie de situaciones que solo pueden ser tratadas con y ulteriores expansiones de tareas y concesión de poder*».

Vemos, por tanto, como la lógica del proceso de integración se basa en sucesivas profundizaciones en el proyecto; entendidas estas como las que necesariamente deben llevarse a cabo en tanto en cuanto el estadio de integración existente, tarde o temprano desborda su propio marco demandando avances mayores en la integración. Algo que se ha descrito en muchas ocasiones por la doctrina recurriendo a la metáfora de la bicicleta, que una vez que se pone en marcha debe necesariamente recibir nuevas pedaladas para avanzar, dado que de no producirse ninguna pedalada nueva la inercia alcanzada sobre la base de las pedaladas anteriores finalmente no es suficiente para seguir avanzando y el ciclista puede llegar a caer de la bicicleta. Así cada uno de los distintos tratados que se han sucedido –TCECA 1951, Tratados de Roma 1956, Acta Única Europea 1986, Tratado de Maastricht 1992; Tratado de Ámsterdam, 1997; Tratado de Niza, 2001; Tratado de Lisboa; 2007–, incluso los que finalmente resultaron frustrados como el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa 2004,⁶ constituyen

⁵ N. Mariscal, (2003).

⁶ El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se publicó en el DOUE nº 310, de 16 diciembre de 2004. Téngase en cuenta que el proceso de ratificación del Tratado

esas pedaladas que dan lugar a la profundización del proyecto; que permanece siempre a la expectativa de una próxima pedalada que lleve la bicicleta (el proyecto europeo) aún más lejos.

2.1.2. *Profundización: manifestación de la colonización del proceso de integración europea por parte de la ideología neoliberal*

En la práctica el proceso de integración europeo, tal y como se ha conducido hasta la fecha, ha tenido una clara y evidente dimensión económica, algo que, por otra parte, era evidente en la Declaración Schuman, pues la primera piedra del proyecto fue, como se sabe, la creación de una Comunidad Económica del Carbón y del Acero. Sin embargo, la aspiración de los llamados padres fundadores, entre los que destacan Schuman y Monnet, era que esta integración económica condujera a una integración política.⁷ Tal objetivo sigue estando presente, no obstante, el mismo se ha visto claramente relegado a un segundo plano en tanto en cuanto desde un tiempo a esta parte el proceso está conducido por la ideología neoliberal que se hizo evidente y cuasi hegemónica con el Tratado de Maastricht de 1992 y el «consenso» que implícitamente aparejaba.⁸

Sin duda esta colonización que el neoliberalismo opera sobre el proceso de integración es posible en tanto en cuanto en su momento inicial ya se transfirieron a las Comunidades Europeas ciertas competencias funcionales al método de repro-

por el que se establece una Constitución para Europa quedó malherido desde el momento en el que los ciudadanos franceses consultados en referéndum manifestaron su oposición al mismo en mayo de 2005, algo que también hicieron posteriormente los nacionales de los Países Bajos. Este proceso se paralizó primero y fue finalmente abandonado después en lo que vino a llamarse «crisis constitucional» de la Unión.

⁷ R. Schuman, Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950: «*Europa no se hará de una vez, ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. (...) La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea (...) De este modo, se llevará a cabo la fusión de intereses indispensables para la creación de una comunidad económica y se introducirá el fermento de una comunidad más amplia y más profunda entre países que durante tanto tiempo se han enfrentado en divisiones sangrientas.*».

⁸ C de Cabo Martín, (2010), pág. 111: «*A partir de él (Tratado de Maastricht) se definirán, en efecto, los elementos de lo que se ha llamado la constitución económica europea: el pacto de estabilidad, la disciplina presupuestaria que se establece, el sistema del Banco Europeo que se implanta, no sólo establecen ya un rígido marco delimitado, sino que implica ya una opción (decisión) económica fundamental en cuanto a la regulación y utilización de los recursos disponibles, opción o decisión que en adelante se sustrae a los estados, lo que naturalmente elimina las capacidades competencias del Estado interventor. Además de que en cuanto la sustrae a sus competencias, también la sustrae al principio democrático de toma de decisiones.*».

ducción capitalista y que implican necesariamente un modelo de economía de mercado; pudiera parecer que dichas competencias originarias eran fundamentalmente técnicas y eventualmente neutrales⁹ o que, al menos, no suponían ninguna cesión de soberanía de naturaleza exorbitante. Sin embargo, sí que las mismas iban a implicar desde el principio una determinada configuración económica y, por ende, también darán lugar a una determinada configuración política funcional a aquella. Así, el establecimiento de un mercado común basado en la libre circulación de trabajadores, mercancías, servicios, capitales y establecimiento es ya por sí mismo un «punto denso», que atraerá ámbitos fundamentales de la «constitución económica» tales como el posterior establecimiento de una moneda única o la fijación de unos criterios de convergencia económica, que se consideran imprescindibles para el mantenimiento de aquella.

Vemos así como la «profundización», lejos de lo que otrora hubieran sido alternativas posibles dentro del proceso de integración,¹⁰ se ha transformado en la fórmula mediante la cual se inserta y se consolida en el proceso de integración la ideología neoliberal y sus postulados; de modo tal que, volviendo a la analogía de la bicicleta que antes exponíamos, cada nuevo tratado se convierte en una peda-

⁹ S. Žižek, (2009), pág. 15: «*La lucha por la hegemonía ideológico-política es, por tanto, siempre una lucha por la apropiación de aquellos conceptos que son vividos “espontáneamente” como “apolíticos”, porque trascienden los confines de la política.*»

¹⁰ B. de Sousa Santos, (2014), págs. 155 y ss., Negri, A (2005); pág. 36: «*¿Dónde está la confianza en esa Europa Unida que debería haber tenido la capacidad de desarrollar un nuevo modelo de política económica y social y a la que, en virtud de su máxima potencia, habríamos empujado para presentarse como ejemplo para el resto del mundo? (...) Las reglas de la nueva justicia social y del mantenimiento y fortalecimiento del Estado del bienestar, el deseo de mostrar al mundo un modelo expansivo de desarrollo económico y, al mismo tiempo de fraternidad social..., pues bien, todo esto ha desaparecido del horizonte.*». A. Spinelli y E. Rossi, *Per un Europa libera e unita – Manifesto di Ventotene*, (en su versión de 22 de enero de 1944): «*Un’Europa libera e unita è premessa necessaria del potenziamento della civiltà moderna, di cui l’era totalitaria rappresenta un arresto. La fine di questa era farà riprendere immediatamente in pieno il processo storico contro la disuguaglianza ed i privilegi sociali. Tutte le vecchie istituzioni conservatrici che ne impedivano l’attuazione saranno crollate o crollanti; e questa loro crisi dovrà essere sfruttata con coraggio e decisione. La rivoluzione europea, per rispondere alle nostre esigenze, dovrà essere socialista, cioè dovrà proporsi l’emancipazione delle classi lavoratrici e la realizzazione per esse di condizioni più umane di vita. La bussola di orientamento per i provvedimenti da prendere in tale direzione non può essere però il principio puramente dottrinario secondo il quale la proprietà privata dei mezzi materiali di produzione deve essere in linea di principio abolita e tollerata solo in linea provvisoria, quando non se ne possa proprio fare a meno. La stitizzazione generale dell’economia è stata la prima forma utopistica in cui le classi operaie si sono rappresentate la loro liberazione dal giogo capitalista (...).*». Puede accederse a una versión del mismo en la web: http://www.altierospinelli.org/manifesto/it/manifesto1944it_it.html (última consulta 24 de febrero de 2013); A. Spinelli, y E. Rossi, e.; 2016.

lada más en un rumbo concreto y determinado, hacia el establecimiento de una suerte de constitución neoliberal europea de mercado dentro del contexto de la globalización económica;¹¹ en donde toda decisión política se supedita a la correcta realización de dicho mercado.¹²

2.2. Sobre la ampliación

El otro eje fundamental del proyecto de integración europeo se basa en la ampliación; entendida como la suma sucesiva de nuevos estados que se adhieren al mismo. A este respecto es preciso hacer dos precisiones.

En primer lugar, que el proceso de integración es desde sus orígenes un proceso abierto a la incorporación de nuevos estados, siempre y cuando los candidatos a la adhesión reúnan unas determinadas características y requisitos, que implican no solo tratarse de Estados Europeos respetuosos con la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, sino también poseer una economía de mercado. La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado

¹¹ P. Montes, (2001), pág. 180: «*La globalización es la expresión actual de una tendencia permanente a favor de la concentración y la centralización del capital. En el estadio alcanzado por el capitalismo sustentado en el desarrollo de las comunicaciones y el transporte, la aparición de nuevos productos y técnicas de preservación de las mercancías, la revolución de la informática, en estos y otros muchos avances ciertamente maravillosos, esa tendencia ha desbordado de forma turbulenta los límites de los espacios económicos que representan los Estados. Ahora bien, aun si se admite que la globalización es un fenómeno nuevo, que da lugar a un intercambio creciente y a una dependencia cada vez mayor entre todos los países, sería un error pensar que es sólo o fundamentalmente fruto del desarrollo económico y de las leyes de evolución del capital. La globalización está impulsada porque responde a un proyecto político y se ha convertido en un arma ideológica de gran eficacia de la doctrina neoliberal. Es un proyecto político, pues se trata de construir una organización económica internacional en la que la libre circulación de mercancías y capitales no encuentre obstáculo y que sacrifique al mercado como supremo regulador de la actividad social, de las decisiones colectivas, en cada país y a escala mundial. Se trata de impedir que los gobiernos puedan realizar cualquier política social contradictoria con las exigencias del mercado y se pretende arrastrar a dificultades insuperables a los países o sociedades que desafíen sus leyes. Y es un arma ideológica para facilitar la imposición de las políticas que el capital requiere para aumentar su rentabilidad, único motor que puede sostener el actual estado de las cosas*».

¹² G. Maestro Buelga, (2015), pág. 57: «*La forma global de mercado expresa la reordenación de las relaciones entre poder y sociedad en un nuevo contexto global. Visualmente evoca la reorganización compleja del poder en un espacio que supera al Estado, a su vez permite dar cuenta de la nueva relación que se establece bajo la centralidad del mercado y la subordinación a sus exigencias de poder público (...) En el espacio estatal la forma global de mercado se manifiesta como forma Estado-mercado que resulta es la forma de inserción del Estado en la forma global de mercado, como categoría que integra las transformaciones que evidencian la ruptura del Estado social, conformando un nuevo orden*».

una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías y, *además, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión*. Yendo incluso más allá, en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague de 1993 se acordó también, que la adhesión de un nuevo Estado *presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria*; lo que deja claro, por otra parte, la especial importancia que se da dentro de los criterios de adhesión a la dimensión económica que viene marcada, como ya dijimos antes, por una profundización en el proyecto que conduce de manera funcional a las tesis neoliberales, y que demanda de los nuevos estados miembros una adhesión incondicional a las mismas, en tanto en cuanto dichos Estados no solo adquieren la condición jurídica de nuevos Estados miembros sino también la condición fáctica de nuevos mercados que se integran al mercado común ya existente en el seno de la UE.

En segundo lugar, y directamente relacionado con lo anterior, que la adhesión de nuevos estados implica que estos se adhieren al proyecto asumiendo como momento de su incorporación el estadio de profundización que se haya alcanzado por aquellos que ya pertenecían al mismo; esto es, que los Estados que se suman a las Comunidades Europeas o, posteriormente, a la Unión lo hacen dando por bueno todo el proceso hasta la fecha.

Finalmente, para concluir este apartado, es necesario señalar que desde la entrada en vigor de la reforma de los Tratados de la Unión operada por el Tratado de Lisboa, el carácter abierto del proceso opera no solo en el sentido de permitir la incorporación al proyecto de nuevos Estados miembros, sino que, además, se posibilita también la salida de aquellos que son miembros mediante la invocación del art. 50 del TUE, al que, como se sabe, solo ha recurrido hasta ahora el Reino Unido sin que aún esté claro cuál será el desenlace definitivo del Brexit.

2.2.1. Ampliación: convergencia de valores

Normalmente cuando se habla de la adhesión de un Estado miembro al proceso de integración europeo se presenta dicha incorporación como una circunstancia que necesariamente debe dar lugar antes o después a una convergencia con aquellos otros Estados que ya son miembros en distintos ámbitos, como la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y también en cuanto a nivel de desarrollo económico y crecimiento.

Cierto es, por otra parte, que la UE se ha dotado de varios mecanismos que persiguen que una vez que se accede a ser Estado miembro, toda vez que se cumplen los criterios de adhesión, estos se reproduzcan en el tiempo tratado de evi-

tarse cualquier involución respecto de ellos. En este sentido podemos señalar el art. 7 del Tratado de la Unión Europea que establece el mecanismo que puede llevar a perder su derecho de voto a un estado miembro que de forma grave y sistemática incumpla con los valores de la UE (dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos y a las minorías). Y también cabe destacar el «marco para reforzar el Estado de Derecho»,¹³ aprobado en 2014 y que sin llegar a ser tan drástico como el art. 7 sí que permite proyectar una importante influencia coercitiva sobre aquellos estados miembros que adopten medidas contrarias a los valores de la Unión a fin de que reconduzcan sus políticas y decisiones, como actualmente está sucediendo de forma evidente con el caso polaco.

2.2.2. Ampliación: perificación económica

La adhesión de un nuevo Estado miembro, y por tanto la ampliación del proyecto europeo mediante su extensión a este nuevo Estado, aspira a dar lugar a una convergencia económica y en niveles de desarrollo con los Estados que ya formaban parte del proceso de integración; y para ello se han establecido también ciertos mecanismos como los diversos «fondos europeos» estructurales y de cohesión, que mediante cierta redistribución de la riqueza perseguían lograr una convergencia real entre los estados. Sin embargo, esta convergencia no se produce de igual forma entre todos los estados que se han ido adhiriendo al proyecto de integración. Así aquellos Estados que ocupaban una posición central dentro del capitalismo han logrado mantener dicha posición incluso potenciándola, tal es el caso, por ejemplo de Alemania;¹⁴ por el contrario aquellos países periféricos, aunque en un primer momento parecieran convergir, como es el caso de Grecia, de España o de Portugal, finalmente, han asistido desde el estallido de la crisis económica de 2008 a una significativa «perificación», que no solo les aleja de la convergencia con los Estados centrales, sino que, además, conlleva una significativa depauperización de su población a lo que se añade un ensanchamiento

¹³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho /* COM/2014/0158 final */

¹⁴ U. Beck, (2012), pág. 16: «*La Unión Europea consta de veintisiete Estados miembro, Gobiernos, Parlamentos, tiene un Parlamento, una Comisión, un Tribunal de Justicia, un alto representante para Asuntos Exteriores, un presidente de la Comisión, un presidente del Consejo y así sucesivamente. Pero la crisis financiera y la crisis del euro han catapultado a la económicamente poderosa Alemania a la posición de potencia europea decisiva. En apenas setenta años, la Alemania moral y materialmente hundida tras la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto ha ascendido del puesto de dócil aprendiz a la maestra de Europa*». Vid. también en un sentido semejante en J. Habermas (2012).

significativo en las diferencias entre aquella minoría que más tiene y la mayoría desposeída.¹⁵

En este sentido cabe destacar que, tal y como Carlos de Cabo ya señalara en el momento de la adhesión de España a la UE, la aparente aproximación a Europa operada por la adhesión del Estado español al proyecto económico-político habría de suponer materialmente su «perifricación», o lo que es lo mismo, su necesario y casi inevitable sometimiento a una dominación más intensa por parte de los Estados centrales del capitalismo europeo.¹⁶

3. INFLUENCIA DE PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

En el contexto del proceso de integración europeo, que como hemos visto se conduce según los principios de la profundización y la ampliación, la incorporación de España a la Unión Europea en 1986 ha dado lugar a una significativa serie de cambios en la Constitución Española que hemos dividido en dos grandes grupos. De una parte, las influencias y los cambios formales y, de otra parte, los cambios sustanciales a que dicha pertenencia ha dado lugar. Por influencias y cambios formales, entendemos aquellos que se han producido mediante el cambio del texto constitucional o, como veremos, mediante la introducción en su seno de cláusulas de apertura que facilitaron la integración de España en el proceso de integración y su posterior participación en las sucesivas profundizaciones llevadas a cabo. Por influencias y cambios sustanciales hacemos referencia a aquellos que se han producido en la Constitución sin que esta haya sido al respecto modificada formalmente; en tanto en cuanto los mismos derivan, fundamentalmente, de la «constitución económica» de corte neoliberal

¹⁵ D. Plihon Y N. Rey, (2012), págs. 139 y 140: «España sufre de fuerte déficit exterior y sobre todo se resiente por su desindustrialización, que supone un importante lastre y entorpece su posible recuperación. Después de la crisis, agravada por las políticas de austeridad, la economía española vuelve a presentar aspectos inquietantes».

¹⁶ C. de Cabo Martín, (1986), pág. 135: «La mundialización del sistema económico y del sistema político ante la actual coyuntura crítica del capitalismo, conducen a la extensión de la periferia, es decir, al progresivo desplazamiento de áreas hasta ahora consideradas centrales o próximas al centro hacia lo que funcionalmente puede decirse que constituye la periferia del mundo capitalista. Tal fenómeno es observable en Europa, especialmente en el Sur: Europa no es una excepción al desarrollo desigual; lo que sí es aparentemente paradójico, es que, precisamente cuando se ahondan las distancias y aumentan las diferencias entre sus países, se impulse la idea de Europa como marco referencial unitario que “se hace realidad” a través de fuertes vinculaciones económico-militares y mínimas vinculaciones políticas. Se produce así el hecho de que países como España y Portugal se integran formalmente en Europa cuando realmente se alejan cada vez más de ella (de sus países centrales)».

capitalista que se contiene en los Tratados y que conduce el proceso de profundización, y cuyos efectos son, como veremos, de largo, más significativos y distorsionadores que los cambios formales.

3.1. Influencias y cambios formales

En este apartado, tal y como hemos anticipado antes, haremos referencia a tres momentos en los que han tenido lugar influencias y cambios formales en la Constitución, en los que su texto ha sido efectivamente revisado por mor del proceso de integración europeo a fin de que aquella fuera compatible con este.

3.1.1. *Influencia en el proceso de elaboración de la Constitución: art. 93 CE*

En primer lugar, es necesario referirse a la influencia que el proceso de integración tuvo en el momento de elaboración de la Constitución de 1978, dado que la misma se configuró con la vista puesta en la integración del Estado español en las Comunidades Europeas y, eventualmente en otras organizaciones internacionales como la OTAN.

Así, el primer anteproyecto de la Constitución del 78 contenía en uno de sus artículos liminares, concretamente en el 6 (que, curiosamente es el que hoy hace referencia a los partidos políticos, que en dicho anteproyecto estaban en art. 4) una referencia a la posibilidad de atribuir *por un tratado o una ley orgánica el ejercicio de poderes derivados de la Constitución a instituciones de Derecho internacional, en régimen de paridad*. Quedaba así patente en el frontispicio de la Constitución la importancia que se daba por parte de los «padres de la Norma Fundamental» a la necesidad de contar con un título habilitante que permitirá servir de fundamento a la integración de España en el proceso de integración europeo que, bajo por aquel entonces en la forma de Comunidades Europeas; no obstante, no se hacía ninguna referencia expresa en el texto ni a las Comunidades ni tampoco a Europa. En este sentido cabe también señalar que el art. 6 del anteproyecto de la Constitución del 78 no establecía ningún límite material a los «poderes derivados de la Constitución» que podían ser transferidos; simplemente se hace referencia a la vía en la que podían ser transferidas, vía tratado o vía ley orgánica; imponiéndose como condicionante «la paridad».

Cabe en este sentido destacar que el grupo de parlamentarios socialistas propuso en su voto particular a través de Peces Barba ciertos principios que, haciendo las veces de mandatos a los poderes públicos, habían de guiar «materialmente» las relaciones internacionales y, por tanto, también la integración del Estado en las Comunidades Europeas; dichos principios, que se habrían de situar en el artículo 6 eran los siguientes: *«principios de cooperación internacional, de respeto*

a la integridad territorial, de derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la independencia, de protección de las minorías étnicas, raciales y culturales, de solución pacífica de los conflictos internacionales, de libre circulación internacional y de reconocimiento de los organismos supranacionales como marco para la creación de un orden internacional basado en la paz y en la justicia».

Finalmente, la Constitución que fue definitivamente aprobada, después de los correspondientes debates y cambios en las Cámaras a los que fue sometido el anteproyecto original, postergaba hasta el art. 93 del texto de la Norma Fundamental la cláusula de apertura constitucional a los procesos de integración supranacionales, sin que en ella se introdujera ninguna suerte de límites materiales de la cesión de competencias que mediante la misma podía llevarse a cabo. Dicho artículo indica textualmente «*Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión*». Tal es la ausencia de límites –salvedad hecha a que formalmente la Constitución solo permite la cesión del ejercicio de competencias soberanas pero nunca la «atribución» de su titularidad– y la generalidad de lo dispuesto en el art. 93 CE que incluso durante algún tiempo ciertos sectores de la doctrina española, secundados también por el Consejo de Estado, llegaron a considerar incluso este artículo como una vía legítima de «auto-ruptura constitucional», suficiente para que mediante el mismo se pudieran llevar a cabo «reformas de la Constitución», derivadas de la ratificación de los Tratados comunitarios, siempre y cuando estas, eso sí, no fueran contra los principios y los valores fundamentales de la Constitución.¹⁷ Téngase en cuenta, además, que la propia Constitución, a fin de garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico se dotó también de un mecanismo previo de revisión de los Tratados internacionales, que en ningún caso pueden ser ratificados por España si son contrarios a la propia Constitución; salvo que esta misma haya sido «revisada» previamente a tal ratificación. Este procedimiento, que lleva a cabo el Tribunal Constitucional, solo puede ser instado por el Gobierno o las Cámaras; por lo que depende en última instancia de dichos órganos legislativos y ejecutivo el que un Tratado pueda ser examinado respecto de su compatibilidad antes de su ratificación.

¹⁷ M. Aragón, (1994) quien critica tal postura como «inadmisible». Vid. también sobre este debate doctrinal en F. Rubio Llorente, F. (1992). Explica Rubio en dicho artículo como algunos autores, señalando expresamente a Rodríguez Zapata equiparaban el art. 93 CE con el art. 167 CE; legitimándose así que por la vía del 93 pudiera operarse una reforma constitucional.

Así en el marco de lo previsto en el art. 93 CE en relación con el art. 95 CE, por lo que a los límites materiales de la atribución del ejercicio de competencias soberanas por parte de España a la Unión Europea concierne, cabe destacar entre otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional lo que este indicó en su Dictamen de 2004 sobre la compatibilidad entre la Constitución Española y el fracasado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. Según el Constitucional *«la operación de cesión del ejercicio de competencias a la Unión europea y la integración consiguiente del Derecho comunitario en el nuestro propio imponen límites inevitables a las facultades soberanas del Estado, aceptables únicamente en tanto el Derecho europeo sea compatible con los principios fundamentales del Estado social y democrático de Derecho establecido por la Constitución nacional. Por ello la cesión constitucional que el art. 93 CE posibilita tiene a su vez límites materiales que se imponen a la propia cesión. Esos límites materiales, no recogidos expresamente en el precepto constitucional, pero que implícitamente se derivan de la Constitución y del sentido esencial del propio precepto, se traducen en el respeto de la soberanía del Estado, de nuestras estructuras constitucionales básicas y del sistema valores y principios fundamentales consagrados en nuestra Constitución, en el que los derechos fundamentales adquieren sustantividad propia (art. 10.1 CE) ...»* (FJ2 DTC 1/2004).

Por otra parte, también es necesario indicar que ciertos constitucionalistas críticos como Carlos de Cabo, yendo más allá en las implicaciones jurídico-formales a que dan lugar este tipo de cláusulas de apertura constitucional –como el art. 93 CE–; han señalado que estas despliegan un potencial «desconstitucionalizador», en tanto en cuanto la mismas se conjugan con el espíritu neoliberal que preside el proyecto de integración europea. De modo y manera que estas cláusulas se han convertido en la práctica en elementos constitucionales de legitimación formal mediante los que el Estado y su Constitución quedan de modo indefectible sometidos materialmente a una estructura de dominación supranacional supraordenada¹⁸; bajo la cual la forma del estado social y democrático de Derecho, de la Constitución de 1978, se ve sometida así a fuertes tensiones y distorsiones «desconstitucionalizantes»; como después veremos en detalle al analizar las influencias y cambios que sobre ella se operan.

¹⁸ C. de Cabo Martín (2005), pág. 650: *«A través de las normas de apertura constitucional como la del art. 93 de la C.E. se posibilita –y se ha señalado oportunamente– una relación entre el Estado y la compleja red de órganos y relaciones supranacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, OTAN) de la que forma parte la Unión Europea y que configuran la estructura “imperial de dominación”. De acuerdo con ello las Constituciones corren el riesgo de convertirse en la legitimación formal de decisiones tomadas fuera de su ámbito (...).»*

La adhesión de España a la Unión Europea se hizo efectiva en 1986; de este modo, tal y como indica el art. 2 del Tratado de Adhesión: «Desde el momento de la adhesión, las disposiciones de los Tratados originarios y los actos adoptados por las instituciones de las Comunidades antes de la adhesión obligarán a los nuevos Estados miembros y serán aplicables en dichos Estados en las condiciones previstas en estos Tratados y en la presente Acta». Así, y como antes indicábamos con la adhesión, el Estado pasa a formar parte del proceso de integración en el punto en el que este se encuentre, asumiendo como válido todo lo anterior a dicho momento; algo que, como cabe imaginar, tiene unas significativas implicaciones para el Ordenamiento Jurídico del Estado que se suma a las Comunidades, sobre las que posteriormente volveremos a tratar, entre las que están, por ejemplo, asumir los principios de efecto directo y primacía del Derecho comunitario; o, tal y como el Tribunal Constitucional ha indicado, asumir como nuevo marco de validez de las normas comunitarias a los Tratados y no a la Constitución.¹⁹

Para concluir este apartado es preciso recalcar que la introducción en la Constitución formal de 1978 de una cláusula de apertura como la que se contiene en el art. 93 constituye uno de los más significativos cambios en nuestra historia constitucional pues, no olvidemos, que será esta cláusula la que habrá de dar lugar posteriormente a los cambios tanto formales como materiales que el proceso de integración europea proyecta sobre la propia Constitución.

3.1.2. La reforma constitucional de 1992: art. 13.2 CE

La primera de las reformas formales de la Constitución, derivada de la adhesión de España al proyecto de integración europeo, se sustanció en 1992 sobre la base de un Dictamen del Tribunal Constitucional en el que se establecía la necesidad de introducir un pequeño cambio en el apartado 2 del artículo 13 con motivo

¹⁹ Declaración del TC 1/2004 Fundamento Jurídico 2 «El art. 93 CE es sin duda soporte constitucional básico de la integración de otros ordenamientos con el nuestro, a través de la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, ordenamientos llamados a coexistir con el Ordenamiento interno, en tanto que ordenamientos autónomos por su origen. En términos metafóricos podría decirse que el art. 93 CE opera como bisagra mediante la cual la Constitución misma da entrada en nuestro sistema constitucional a otros ordenamientos jurídicos a través de la cesión del ejercicio de competencias. De este modo se confiere al art. 93 CE una dimensión sustantiva o material que no cabe ignorar. Producida la integración debe destacarse que la Constitución no es ya el marco de validez de las normas comunitarias, sino el propio Tratado cuya celebración instrumenta la operación soberana de cesión del ejercicio de competencias derivadas de aquella, si bien la Constitución exige que el Ordenamiento aceptado como consecuencia de la cesión sea compatible con sus principios y valores básicos».

de la ratificación del Tratado de Maastricht; del cual se cumple este año su vigesimoquinto aniversario. Así el TUE incluía entre los derechos reconocidos dentro de la ciudadanía de la Unión, el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales a las y los ciudadanos de la Unión en todos los Estados miembros. Según indicó el Alto Tribunal a consulta del Ejecutivo en virtud de lo establecido en el art. 95.2 CE –quien defendía la compatibilidad entre la Constitución y el Tratado sin necesidad de Tratado sobre la base de la amplitud de la cláusula de apertura del art. 93CE– en su Declaración de 1 de julio de 1992: «*la estipulación contenida en el futuro art. 8 B, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, tal y como quedará redactado por el Tratado de la Unión Europea,*²⁰ *es contraria al art. 13.2 de la Constitución en lo relativo a la atribución del derecho de sufragio pasivo en elecciones municipales a los ciudadanos de la Unión Europea que no sean nacionales españoles*». Además, también indicaba el Tribunal Constitucional que «*el procedimiento de reforma constitucional, que debe seguirse para obtener la adecuación de dicha norma convencional a la Constitución, es el establecido en su art. 167*»; que como se sabe es, de los dos procedimientos previstos para la reforma de la Constitución española, el menos rígido y, por tanto, el más sencillo de llevar a cabo.²¹

De este modo se llevó a cabo, siguiendo las indicaciones dadas por el TC –que la LOTC considera de naturaleza vinculante– la reforma constitucional requerida para adecuar la Constitución al Tratado de la UE, que consistió únicamente en añadir «y pasivo» al final del apartado 13.2 de la CE; y que quedó redactado como a continuación se indica: «*Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*». ²² Cabe señalar aquí que la reforma constitucional finalmente aprobada, que se tramitó completamente mediante lectura única en las Cortes en el breve plazo que transcurrió entre 7 de julio y el 27 de agosto, no solo permitía el reconocimiento del derecho de sufragio pasivo en las elecciones locales a quienes ostentaran la ciudadanía europea sino que, además, este podía ser eventualmente reconocido a extranjeros no comunitarios de

²⁰ Dicho artículo indicaba textualmente: «*Artículo 8 B 1. Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de las modalidades que el Consejo deberá adoptar antes del 31 de diciembre de 1994, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo; dichas modalidades podrán establecer excepciones cuando así lo justifiquen problemas específicos de un Estado miembro*».

²¹ BOE, núm. 117, de 24 de julio de 1992.

²² BOE, núm. 207, de 28 de agosto de 1992.

terceros estados no pertenecientes a la Unión Europea, siempre y cuando dicho derecho se reconozca también para las españolas y los españoles de forma recíproca en dichos terceros Estados.

Vista la reforma constitucional demandada por la necesidad de hacer compatible la Constitución española con el Tratado de Maastricht por lo que a la extensión del derecho de sufragio pasivo se refiere, es pertinente también señalar que, tal y como indicó en su día la doctrina, había otros muchos ámbitos del Tratado de la Unión Europea que podían dar lugar a antinomias de mucha mayor importancia, significación y calado entre este y aquella que la cuestión del «sufragio pasivo». El establecimiento progresivo de una moneda única y un banco central europeo, el traspaso de competencias de política exterior y de seguridad o sobre asuntos de justicia o interior son solo algunos de los ejemplos más significativos de ámbitos muy sensibles a la soberanía nacional y a la Constitución del estado, en los que podrían producirse colisiones que, aunque en el caso español quedaron fuera del control previo de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional por no ser consultados por ninguno de los legitimados por el art. 95 CE, sí fueron en cierta medida tratados por otros «Defensores de la Constitución» de otros Estados miembros, como ocurrió con el Tribunal Constitucional Alemán o con el Consejo Constitucional francés; dando lugar finalmente a reformas constitucionales más extensas y profundas que la nimia reforma llevada a cabo en España; a fin de que las Constituciones de aquellos Estados se adecuaran en mayor medida y de una forma más completa e intensa al proceso de integración europeo tal y como quedó establecido por el Tratado de Maastricht.²³

3.1.3. La reforma constitucional de 2011: art. 135 CE

La segunda de las reformas que se ha llevado a cabo en la Constitución Española también ha tenido, como se sabe, causa el proceso de integración europeo. Si la reforma formal del 1992 puede perfectamente ser calificada como de detalle, la reforma acaecida en 2011 supone un cambio constitucional de dimensiones e implicaciones realmente trascendentales para la Norma Fundamental.

Como se sabe, esta reforma tiene por objeto incluir expresamente en la Constitución formal Española el *pactum subiectonis* a la estabilidad presupuestaria, que el neoliberalismo, en cuyo credo figura como dogma,²⁴ ya había inoculado en el proceso de integración europeo anteriormente y con especial intensidad desde en el Tratado de Maastricht, dentro del marco de los criterios de convergencia

²³ F. Rubio Llorente (1992), págs. 20 y ss.

²⁴ D. Harvey (2007).

que fueron establecidos para acceder a la moneda única, donde ya se establecían estrictos límites al endeudamiento público y el volumen de la deuda pública.

Esta reforma constitucional formalizada al amparo del art. 167 CE, al igual que la llevada a cabo en el 92, siguió un trámite parlamentario exprés, en tanto que el mismo se condujo mediante procedimiento de urgencia en lectura única, cabe así destacar que este se completó totalmente en apenas un mes, entre 26 de agosto y el 27 de septiembre; algo que fue criticado por la doctrina,²⁵ dado que, apremiada por los inversores y el diferencial con el bono alemán en el marco de la crisis económica que arrancó en 2008, se hurtaba a la ciudadanía el necesario debate sobre la misma y sus implicaciones.

El texto de la reforma aprobada, que por primera vez daba entrada al reconocimiento formal de la Unión Europea en la Constitución de 1978, quedó de la siguiente manera: *“Artículo 135. 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mis-*

²⁵ R. Escudero Alday (2012).

mos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. 6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias». ²⁶ Téngase en cuenta que este nuevo artículo 135 de la Constitución Española es el corolario del art. 126 del TFUE y del Protocolo n° 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que lo desarrolla.

Otros Estados miembros de la Unión Europea también llevaron a cabo modificaciones en un sentido similar; así, por ejemplo, en Alemania también se modificaron ya en 2009, en el marco de la segunda gran reforma de su modelo federal, ²⁷ dos artículos de la Ley Fundamental, el 109 y el 115, con el objeto de incluir en ellos también un límite al endeudamiento tanto del Bund como de los Länder. ²⁸

Mucho ha sido lo que se ha escrito y debatido por la doctrina sobre la reforma constitucional del art. 135 CE, quizás los debates más interesantes al respecto son las encuestas a varios catedráticos de Derecho constitucional que se publicaron respectivamente en el número de septiembre-diciembre de 2011 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93; y en la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, en su núm. 29 de 2012. Imposible aquí resumir todas las intervenciones tanto a favor como en contra, y los matices de cada una de ellas; sin embargo, sí existe un reconocimiento casi unánime de que la misma viene en gran medida impuesta por los mercados y el proceso de integración europea y que dicha reforma tiene una significativa importancia para la Constitución española. Cabe destacar, no obstante, por lo acertado de su visión crítica lo que al respecto de esta reforma señaló Ignacio Gutiérrez, quien se pregunta si «¿tiene sentido incorporar a la Constitución, una norma caracterizada por su estabilidad, un principio sometido a discusión y de alcance coyuntural?» como es el principio de estabilidad presupuestaria; para finalmente señalar que con esta reforma «los mercados en redes globales, escapan al poder territorializado de los Estados; y pretenden incluso eliminar el riesgo que la democracia supone para ellos. Por eso pretenden incluir en las normas constitucionales límites al poder democrático que van más allá de los exigidos por el respeto a la dignidad de las personas». ²⁹ Por otra parte, y a mayor abundamiento en este sentido, tal y como indica Ainoa

²⁶ Reforma del artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, publicada en el BOE núm. 233, de 27 de septiembre.

²⁷ J.A. Camisón Yagüe (2008).

²⁸ E. Cordero González (2012).

²⁹ I. Gutiérrez (2011).

Lasa, «*la reforma del artículo 135 supone un “descoyuntamiento constitucional” porque rompe con la dialéctica al superponer un elemento de estabilidad presupuestaria, que no es susceptible de ser integrado en la dialéctica constitucional. Es decir, un proceso de reforma constitucional trufado, en el que los vínculos sociales al mercado están al margen del debate, y lo primordial es satisfacer las exigencias del constitucionalismo de mercado europeo*».³⁰

No obstante, cabe destacar que, como veremos posteriormente al hablar de las influencias y cambios sustanciales, y tal y como advertimos al hablar de la profundización y la ampliación, la introducción de la «regla de oro» en la limitación del endeudamiento y del gasto público es solo una manifestación más, aunque evidentemente muy significativa, eso sí, del proceso de colonización neoliberal que se opera a través del proceso de integración europea que se viene llevando a cabo desde hace décadas.

Para finalizar este apartado cabe señalar lo que el profesor De Cabo había manifestado ya en 2010 sobre la tergiversación a la que la «reforma constitucional» podría verse sometida, en tanto que, tal y como él señala, si bien ésta debería ser un límite que actuara como garantía del Estado Social, en la práctica se habría de convertir en un instrumento que posibilitara y legitimara su desmantelamiento, y mediante la cual se opera la introducción del modelo capitalista funcional a la realización de la globalización presidida por la «lex mercatoria».³¹

3.2. Influencias y cambios sustanciales

Vistos los dos cambios formales que el proceso de integración europeo ha dado lugar en la Constitución de 1978 es momento ahora de hacer referencia a las influencias y cambios sustanciales, entendidos estos, como aquellos que se han operado sobre la Norma Fundamental sin que la misma haya sido sometida a procedimientos de modificación formal. Estos cambios constitucionales traen fundamentalmente causa de la «constitución económica» sustancial de corte neoliberal capitalista que se contiene en los Tratados.

³⁰ A. Lasa López (2014).

³¹ C. de Cabo Martín (2010), pág. 119: «*Lo real de la globalización –y aunque no se pueda reducir a ello, pero es el aspecto más decisivo y el que aquí ahora importa– en el sentido económico financiero, no es tanto la expansión del capitalismo, que siempre ha tenido en ello su expansión más profunda (que por otra parte es de “subsistencia”, pues, como es conocido, sólo puede subsistir “acumulando”, en su sentido más propio, es decir, creciendo económicamente de manera continuada) cuando el crecimiento exponencial (Sousa) de las interrelaciones transfronterizas, entre otras razones porque el poder político (estatal) lo permite y posibilita, de manera que también puede definirse la globalización como la liberación del Poder económico del Poder político, la Economía de la Política*».

A este respecto señalaba ya el profesor De Cabo en 2006 que «(...) *todas las modificaciones que en el esquema socioeconómico de la constitución española al introducir el derecho comunitario, se han hecho, obviamente, sin alterar textualmente la Constitución, lo que se ha de entender, en cuanto numerosos aspectos la contradicen, no como una Mutación Constitucional (utilizándose la categoría con la finalidad legitimadora con la que frecuentemente se ha hecho para encubrir anomalías constitucionales), sino como verdaderas violaciones de la Constitución en el contenido y con previa inconstitucionalidad en la forma, en cuanto difícilmente puede sostenerse que se trata por parte de la Unión Europea del “ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” cuando la Constitución establece algo bien distinto y aun contrario. Los controles en este sentido no han funcionado y también aquí hay otro elemento de combate para evitar que –como se reitera– no sólo no se produzca la (deseable) constitucionalización de Europa, sino que se produzca la realmente (indeseable) desconstitucionalización de los Estados*». ³² De esta forma queda manifiestamente indicado que ya mucho antes de la reforma del art. 135 de la CE se habían producido significativos cambios materiales en la Constitución española, entre los que hemos destacado fundamentalmente dos: los cambios materiales en la forma de Estado y la afectación de los principios de normatividad y supremacía de la Constitución.

3.2.1. *Cambios en la forma de Estado*

Sin duda, el principal cambio operado por la influencia del proceso de integración europeo en la Constitución española de 1978 ha sido el que ha sufrido la forma de Estado. Como se sabe, la Constitución propugna que España «se constituye en un Estado social y democrático de Derecho»; sin embargo, los tratados de la Unión Europea, tal y como hemos señalado también antes, son fundamentalmente funcionales a un modelo capitalista de corte neoliberal, lo que produce serias y graves afectaciones a la forma de Estado social reconocida en la Constitución, que se ha visto efectivamente agravadas con la crisis económica que arrancó en 2008 y «los recortes» mediante los que se busca su solución, y que tienen su epítome en la reforma formal del art. 135 CE.

Así, tal y como brillantemente condensa Lasa López «*La progresiva infiltración en los ordenamientos nacionales de los principios del constitucionalismo de mercado europeo dio lugar a una contradicción entre Constitución y realidad, caracterizada por la pervivencia formal del constitucionalismo social y la desconstitucionalización material de sus postulados. Una tensión resuelta a través*

³² C. de Cabo Martín (2006), págs. 90, 91 y 92.

*de la caracterización de la constitución económica europea como la nueva constitución material realizada desde la instancia europea que disciplina de esta manera a los ordenamientos internos, restableciendo la continuidad entre constitución formal y constitución material en el nivel europeo».*³³

3.2.2. *Afectación en la normatividad y en la supremacía de la Constitución*

Las constituciones tienen en la Europa continental desde el periodo de entreguerras, dos rasgos característicos: por un lado, se trata de textos de naturaleza normativa³⁴ y, por otro lado, se encuentran supraordenadas al resto del ordenamiento jurídico³⁵ sobre la base de que las mismas son la *norma normarum* a partir de la cual se construye la unidad y la coherencia de todo el sistema; de ahí también su rigidez normativa frente a los cambios.³⁶

Pues bien, tal y como hemos visto antes, las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea, como es el caso de Alemania, Francia o de la Constitución española de 1978 se han visto afectadas de tal modo que las mismas, independientemente de su grado de rigidez formal frente al cambio, se han visto indefectiblemente modificadas tanto formal como materialmente a causa del proyecto de integración europea. De ello se colige que en su colisión con los Tratados de la Unión son las Constituciones nacionales las que acaban cediendo, de modo y manera que fácticamente quedan infraordenadas a los Tratados; dejando por ello de ser «norma suprema».³⁷ En este mismo sentido también destaca el hecho de los Tratados comunitarios que, como se sabe, hacen las veces de constitución substancial de la Unión Europea, se conformaban originalmente como una suerte de constitución flexible³⁸ por su, en principio, condición de ser fácilmente reformables; sin embargo estos se han transformado en una constitución extremadamente rígida que, incluso en ocasiones, actúa como bloqueo de naturaleza constitucional a alternativas que en principio podrían calificarse como razonables y racionales. Por su lado, tal y como apuntamos antes, las aparentemente constituciones rígidas de los Estados nación –que trataban así de garantizar su normatividad y jerarquía, como expresión material de la soberanía del poder constituyente–, devienen en

³³ A. Lasa López (2014).

³⁴ M. Carbonell (2005).

³⁵ L. Ferrajoli (2011).

³⁶ H. Kelsen (2011).

³⁷ L. Peña y Gonzalo (2016).

³⁸ J. Bryce (1962): «*Las constituciones del tipo más antiguo pueden llamarse flexibles, porque poseen elasticidad y se adaptan y alteran sus formas sin perder sus características principales. Las constituciones del tipo más moderno no poseen esta propiedad, porque su estructura es dura y fija*».

extremadamente flexibles y dúctiles, bien a la reforma formal bien a la reforma material provocada por el proyecto de integración europeo; con la crisis de soberanía y de constitución que esto implica para los Estados miembros.³⁹

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la constitución substancial de la Unión Europea y todo su ordenamiento jurídico se ha colocado en una posición de «primacía jurídica» sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros;⁴⁰ a través del reconocimiento y la consolidación del principio de primacía del Derecho comunitario por vía pretoriana del Tribunal de Justicia de la Unión Europea,⁴¹ principio que solo en cierta medida fuera contestado por parte de alguno de los Tribunales constitucionales de los Estados miembros,⁴² en su función de «defensores» jurídicos de la Constitución pero que en la práctica despliega toda su eficacia.⁴³ Este hecho indefectiblemente afecta a la normatividad de la Cons-

³⁹ C. de Cabo Martín (2014b), pág. 19: «Finalmente se viola un límite implícito en las Reformas Constitucionales y que dado que las Constituciones se entienden como un programa a realizar en el tiempo, en un desarrollo cuya dirección la indican los valores consagrados en la Constitución (en la Española “valores superiores del ordenamiento jurídico”), la Reforma Constitucional se configura como el medio de ir avanzando en la consecución progresiva de esos valores, de manera que no es concebible ni aceptable desde estos supuestos la realización de una Reforma que signifique una regresión de los mismos».

⁴⁰ Groppi, T. (2006).

⁴¹ Declaración 17 relativa a la primacía, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa: (...) *Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo. Documento 11197/07 (JUR 260)*: «Resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la primacía del Derecho comunitario es un principio fundamental del Derecho comunitario. Según el Tribunal de Justicia, este principio es inherente a la naturaleza específica de la Comunidad Europea. En el momento de la primera sentencia de esta jurisprudencia constante (Costa/ENEL, 15 de julio de 1964, asunto 6/64 (1)) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia».

⁴² El primero de los pronunciamientos de los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros que influyeron significativamente en el proceso de integración fue la Sentencia Frontini de la Corte Constitucional Italiana (1973), en la que se sentaban las bases de la doctrina de los «contralímites constitucionales» ante la posibilidad de que el Derecho comunitario pudiera afectar a los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos y garantizados. Fundamento Jurídico 9 de la Sentencia 183/1973 de 18 de diciembre de 1973, de la Corte Constitucional Italiana, publicada en la Gazz. Uff. nº 2 de 2 de enero de 1974. Por su parte, el Tribunal Constitucional Federal Alemán también ha formulado diversas observaciones al respecto de algunas de las exigencias del proceso de integración europeo. En este sentido destacan la Sentencia «sobre el Tratado de Maastricht», de 12 de octubre de 1993, y otras tres sentencias fundamentales sobre este tema que son conocidas como «Solange I», de 29 de marzo de 1974; «Solange II», de 22 de octubre de 1986; y la «Decisión de las bananas» de 7 de junio de 2000. Por otro lado, téngase también en cuenta la importante y significativa Sentencia del Constitucional Alemán sobre el Tratado de Lisboa de junio de 2009, que ha sido ampliamente tratada por la doctrina. M Chitti (2009); P. Häberle (2009).

⁴³ H. Kelsen (2001); C. Schmitt, y H. Kelsen (2009).

titución del Estado en tanto que la misma cede ante la normatividad sobrevenida y supraordenada de la Constitución material Europea y sus parámetros de «deber ser» que, recordemos, son fundamentalmente funcionales a la realización y reproducción de los parámetros del mercado dentro de los postulados del neoliberalismo capitalista.

4. CONCLUSIÓN

Tal y como hemos visto, el proceso de integración europeo ha provocado no solo cambios formales en la Constitución de 1978 sino también importantes cambios y afectaciones materiales, que, a nuestro juicio, superan con creces a los primeros. Así, en tanto en cuanto el proceso de integración europeo parece estar llamado a seguir avanzando, toda vez que la grave multicrisis por la que transita (crisis del euro y de la deuda soberana, Brexit...) y que amenazaba su supervivencia parece estar siendo superada, es necesario advertir que el mismo puede finalmente llevar a la completa subordinación de las Constituciones nacionales a intereses ajenos a ellas. Dicha subordinación constituye, hoy por hoy y en los términos marcadamente neoliberales en que se plantea el proceso de integración, una importante erosión de la Constitución de 1978 y, por tanto, también del Estado que en virtud de la misma se constituye; que amenaza gravemente a la necesaria legitimación de la que toda comunidad política debe dotarse y, por tanto, puede conllevar también su fractura.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, M. (1994). «La Constitución Española y el Tratado de la Unión Europea» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 42.
- BECK, U. (2012). *Una Europa Alemana*, Barcelona, Ed. Paidós Estado y Sociedad.
- BRYCE, J. (1969). *Constituciones flexibles y Constituciones rígidas*; Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962:
- CAMISÓN YAGÜE, J.A. (2008). «La modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania: La Föderalismuskommission II», en Elías Méndez C.; *La financiación en la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura y en otros modelos autonómicos e internacionales*; Madrid, Ed. Dykinson.
- CAMISÓN YAGÜE, J.A. (2015). «El proceso de integración europeo en la obra del profesor Carlos de Cabo: hacia la construcción de un constitucionalismo europeo crítico» en GARCÍA HERRERA, M.A., ASENSI SABATER, J. y BALAGUER CALLEJÓN, F., *Constitucionalismo crítico*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- CARBONELL, M. (2005). *Neoconstitucionalismo(s)*; Madrid, Ed. Trotta.
- CHITTI, M. P. (2009). «Am Deutschen Volke. Primera nota sobre la sentencia del *BundesVerfassungsgericht* de 30 de junio de 2009, sobre el Tratado de Lisboa y su apli-

- cación en Alemania» en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 7.
- CORDERO GONZÁLEZ, E. (2012). «La reforma de la Constitución financiera alemana. En particular el nuevo límite al endeudamiento de la Federación y los Länder», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29.
- DE CABO MARTÍN, C. (1986). *La crisis del Estado Social*, Barcelona, Ed. PPU.
- DE CABO MARTÍN, C. (2005). «Constitución y reforma» en M. A. García Herrera (Ed.), *Constitución y democracia. 25 años de Constitución democrática en España*, Bilbao Ed. Universidad del País Vasco.
- DE CABO MARTÍN, C. (2006). *Teoría Constitucional de la Solidaridad*, Madrid, Ed. Marcial Pons.
- DE CABO MARTÍN, C. (2010). *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*, Madrid, Ed. Trotta.
- DE CABO MARTÍN, C. (2013). «Propuesta para un constitucionalismo crítico» en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19 enero-junio, 2013.
- DE CABO MARTÍN, C. (2014a). *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Madrid, Ed. Trotta.
- DE CABO MARTÍN, C. (2014b). «Capitalismo, democracia y poder constituyente», en MARTÍNEZ DALMAU, R. *Teoría y práctica del poder constituyente*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- ESCUADERO ALDAY, R. (2012). «Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011» en *Eunomía*, núm. 2.
- FERRAJOLI, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Ed. Trotta.
- GROPPI, T. (2006). «La primauté del Derecho Europeo sobre el Derecho Constitucional nacional: un punto de vista comparado», en *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, nº 5, enero-junio 2006.
- GUTIÉRREZ, I. (2011), *La reforma de la Constitución, entre estabilidad presupuestaria y estabilidad constitucional*, Conferencia, Centro Cultural Isabel de Farnesio, Centro Asociado Madrid –Sur de la UNED– Ayuntamiento de Aranjuez, 19 diciembre 2011. Puede consultarse en https://www.academia.edu/2049123/La_reforma_de_la_Constitucion_entre_estabilidad_presupuestaria_y_estabilidad_constitucional (última consulta 30.7.17).
- HÄBERLE, P. (2009). «La regresiva Sentencia Lisboa como Maastricht II anquilosada» en *Revista Española de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 12.
- HABERMAS J. (2012). *La constitución de Europa*, Madrid, Ed. Trotta.
- HARVEY, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*, Madrid, Ed. Akal
- KELSEN, H. (2001). *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos, nº. 5.
- KELSEN, H. (2011). *Teoría Pura del Derecho*, Madrid, Ed. Trotta.
- LASA LÓPEZ, A. (2014). «La ruptura de la Constitución material del Estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma» en *Revista de Derecho Político*, nº. 90.

- MAESTRO BUELGA, G. (2015). «Del Estado social a la forma global de mercado» en GARCÍA HERRERA, M.A., ASENSI SABATER, J. y BALAGUER CALLEJÓN, F., *Constitucionalismo crítico*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch,
- MARISCAL, N. (2013). *Teorías Políticas de la Integración*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003.
- MONTES, P. (2001). *La historia inacabada del euro*, Madrid, Ed. Trotta.
- NEGRI, A. (2005), *Europa y el Imperio. Reflexiones sobre un proceso constituyente*, Madrid, Ed. Akal.
- PEÑA Y GONZALO, L. (2016). «No es la Constitución la norma suprema» en PEÑA L. y AUSÍN T. (Coords.), *Conceptos y valores constitucionales*, Madrid, Ed. Plaza y Valdés.
- PLIHON D. y REY, N. (2012). «España, doce años de ceguera» en ECONOMISTAS ATERRADOS, *Europa al borde del abismo*, Ed. Pasos Perdidos-Paidós.
- RUBIO LLORENTE, F. (1992). «La Constitución española y el Tratado de Maastricht» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36,
- SCHMITT, C. y KELSEN, H. (2009). *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Ed. Tecnos, Clásicos del Pensamiento.
- SOUSA SANTOS, B. (2014). *Democracia al borde del caos. Ensayo contra la autoflagelación*, Bogotá, Ed. Siglo Veintiuno.
- SPINELLI, A. y ROSSI, E. (2016). *El manifiesto de Ventotene*, Madrid, Ed. La Lluvia.
- ZIZEK, S. (2009). *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Ed. Sequitur.