

LA EUROPA SOCIAL EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Juan Antonio Carrillo Salcedo *

INTRODUCCIÓN

Los pasados días 8 y 9 de mayo se ha celebrado en Bruselas un encuentro promovido por el Parlamento Europeo en el que han participado 140 diputados en los Parlamentos nacionales y 70 eurodiputados. Con evidente retraso, este encuentro ha sido la primera muestra visible del período de reflexión que hace casi un año, en junio de 2005, abrió la Eurocámara.

Los debates se centraron en cuatro grandes temas:

- 1) La UE en el mundo y las fronteras de la Unión;
- 2) Globalización y modelo económico y social europeo;
- 3) Libertad, seguridad, justicia: ¿qué perspectivas?;
- 4) Los futuros recursos financieros de la UE.

Respecto del segundo de los temas indicados, el Presidente del Parlamento Europeo puso de manifiesto antes del encuentro la compleja situación en que se

* Sesión del día 23 de mayo de 2006.

encuentra el modelo social europeo al decir que «no se sabe muy bien qué quiere decir la Europa social». Buena parte del no francés, insistía el Sr. Borrell, se debe «a la percepción ciudadana de que Europa se está construyendo como una sociedad en la que dominan las ideas de competitividad, liberalización y beneficios del capital, más que el mantenimiento de los Estados de bienestar».

Éste es el contexto en el que voy a situar las reflexiones que siguen acerca de la Europa Social en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Consideraré ante todo el significado de la Carta de Derechos Fundamentales, para examinar después los derechos sociales en la Carta y analizar, finalmente, el alcance de estos derechos en un tiempo de crisis del Estado de bienestar.

1. LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Parte Segunda del Tratado es una especie de tratado dentro del Tratado, y de ahí que esté precedida de un Preámbulo en el que los Estados miembros reafirman que la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Igualmente, los Estados miembros declaran que para el logro de los objetivos de la Unión es necesario reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.

La Carta de los Derechos Fundamentales, que ya fue proclamada en Niza y que ahora queda incorporada formalmente al Tratado, tiene un innegable significado político y jurídico ¹ por lo que, cuando fue adoptada, el profesor Álvaro Rodríguez Bereijo (ex-presidente del Tribunal Constitucional y Representante personal del Presidente del Gobierno español en la Convención que elaboró la Carta), pudo afirmar que ésta significaba «el tránsito de la Europa del mercado a la Europa de los ciudadanos» ².

¹ Sobre el tema, véase mi estudio «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, volumen 9, enero-junio 2001, págs. 7-26.

² *El País*, 9 de octubre de 2000.

Más ampliamente, en su Lección inaugural del Curso académico 2000-2001 en la Universidad Autónoma de Madrid, en la que sostuvo que la Carta «trasciende la mera visión economicista imperante de la Unión, como un vasto mercado basado en la libre circulación de trabajadores, capitales, bienes y servicios y en la moneda común, y mira hacia la Unión de los ciudadanos de los Estados que la inte-

La Convención que elaboró el proyecto de Tratado Constitucional era plenamente consciente de la urgencia de las cuestiones sociales para la consolidación de una Unión Europea ampliada en un mundo globalizado, por lo que lanzó un debate sobre los fundamentos de los derechos humanos y de la dignidad humana en relación con las cuestiones de protección social. Tras dicho debate, se adoptó un informe elaborado en el seno de un Grupo de Trabajo que estuvo presidido por el Comisario Antonio Vitorino.

En dicho informe, determinados valores sociales —que algunos consideraban incluso como derechos— fueron formulados como objetivos: pleno empleo, justicia social, desarrollo sostenible, integración social, nivel elevado de protección social y de servicios médicos, etcétera. Se trataba pues de metas a largo plazo, que deberían ser alcanzadas en la medida de lo posible y teniendo en cuenta las condiciones particulares existentes en los diferentes miembros de la Unión.

La aceptación de las conclusiones del Grupo de Trabajo y la incorporación de la Carta al Tratado supuso el reconocimiento de que los ciudadanos se encuentran en el centro de la construcción europea en la medida en que la Carta:

— convierte a la Unión en una comunidad de valores y de derechos;

— promueve la dignidad humana y concreta los derechos fundamentales de los ciudadanos a la par que garantiza el respeto de esos derechos por parte de todas las instituciones de la Unión y por los Estados miembros cuando apliquen Derecho comunitario;

— constituye la primera Declaración de derechos fundamentales del nuevo milenio y es la más moderna del mundo al incorporar la formulación de derechos en materia de biomedicina o bioética, protección de datos personales y derecho a una buena administración;

— constituye un catálogo completo de derechos fundamentales que incorpora, junto a los derechos civiles y políticos clásicos, los de ciudadanía europea y los derechos económicos y sociales, que son una exigencia del modelo social y político europeo y que, como derechos de libertad e igualdad que son,

gran como una entidad política fundada en valores comunes en la que el respeto y la protección de los derechos fundamentales de la persona y los principios de la paz, la democracia y el Estado de Derecho constituyen sus pilares básicos».

forman parte indivisible de la dignidad de la persona en una sociedad democrática³.

En definitiva, la Carta se elaboró con la mirada puesta en su carácter jurídicamente vinculante lo que explica que muy pronto se erigiese como un texto de inspiración y referencia insoslayable, y aunque el Tribunal de Justicia de las Comunidades se ha mostrado muy prudente a la hora de citarla expresamente lo cierto es que las instituciones comunitarias y algunos Tribunales Constitucionales —entre ellos el español— la han citado de forma complementaria en determinadas ocasiones⁴.

La Carta es un documento legible, preciso y relativamente corto, que se estructura en siete Títulos encabezados por las siguientes rúbricas: Dignidad, Título I (artículos II-61 a 65); Libertades, Título II (artículos II-66 a 79); Igualdad, Título III (artículos II-80 a 86); Solidaridad, Título IV (artículos II-87 a 98); Ciudadanía, Título V (artículos II-99 a 106); Justicia, Título VI (artículos II-107 a 110); y Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta, Título VII (artículos II-111 a 114), referidas al ámbito de aplicación de la Carta, el alcance de los derechos reconocidos, el nivel de protección y la prohibición del abuso de derecho.

Tal como ha quedado recogida en el Tratado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión es un texto jurídico equilibrado en el que se recogen derechos que aparecían reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en muy diversos instrumentos jurídicos y que constituyen el acervo europeo común en materia de derechos fundamentales. La Carta, por tanto, no ha nacido *ex nihilo* sino que, como reconoce expresamente en su Preámbulo, es un eslabón más en una cadena en la que le anteceden las tradicio-

³ OREJA AGUIRRE, MARCELINO-MÉNDEZ DE VIGO, ÍÑIGO-CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO, *¿Por qué una Constitución para Europa? Veinticinco respuestas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 2005.

⁴ Sobre el tema, véanse la monografía de la profesora ANA SALINAS DE FRÍAS, *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Granada, 2000, y los estudios de los profesores JAVIER ROLDÁN BARBERO («La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: su estatuto constitucional», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 16, septiembre-diciembre 2003, en especial págs. 948-949), y FRANCISCO RUBIO LLORENTE («Mostrar los derechos sin destruir la Unión. Consideraciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 64, 2002).

Más recientemente, la *Revista de Derecho Constitucional Europeo* ha publicado en su número 4, julio-diciembre de 2005, varios estudios sobre el tema entre los que destacan los del profesor Gregorio Cámara Villar y la profesora Teresa Freixes Sanjuán.

nes constitucionales de los Estados miembros, la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo respecto de la protección de los derechos y libertades fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario, y muy diversos tratados de protección internacional de derechos humanos y libertades fundamentales que vinculan jurídicamente a los Estados miembros. Pero, al mismo tiempo, la Carta contiene importantes y ambiciosas innovaciones entre las que destacan las siguientes:

En primer lugar, con las únicas excepciones de los vinculados a la ciudadanía de la Unión, los derechos se reconocen a toda persona con independencia de su nacionalidad o de su lugar de residencia.

En segundo lugar, la Carta reconoce derechos que sin ser totalmente nuevos —como la protección de datos personales o derechos relacionados con la bioética— aspiran a hacer frente a desafíos originados por el desarrollo actual y futuro de las tecnologías de la información o de la genética.

En tercer lugar, la Carta responde a las legítimas demandas relativas a la transparencia e imparcialidad en el funcionamiento de la administración comunitaria, reafirmando el derecho de acceso a los documentos administrativos de las instituciones comunitarias y el derecho a una buena administración, que ya habían sido reconocidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En cuarto lugar, por último, la Carta reúne en un mismo texto todos los derechos individuales: civiles, políticos, económicos y sociales, y los derechos de los ciudadanos de la Unión europea. De este modo, rompe con la distinción hasta ahora observada en los instrumentos jurídicos tanto universales como europeos entre derechos civiles y políticos, por un lado, y derechos económicos y sociales, por otro (Pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos, en el plano de las Naciones Unidas; Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y Carta Social Europea, en el marco del Consejo de Europa).

La distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales no es tajante pues, como desde 1979 muestra la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos son derechos efectivos y concretos, y no derechos ilusorios o teóricos. Así, en su sentencia de 9 de octubre de 1979, en el asunto *Airey contra Irlanda*, que planteaba el problema jurídico de la efectividad del derecho de acceso a un Tribunal ante la insuficiencia de medios económicos de una mujer

irlandesa en un procedimiento de separación y en el que el Estado demandado pretendía que los derechos económicos no entraban en el ámbito del Convenio, el Tribunal sostuvo en uno de los pasajes más logrados de la jurisprudencia de Estrasburgo que el Convenio

«debe interpretarse a la luz de las condiciones de vida de cada momento, y dentro de su ámbito de aplicación tiende a lograr una protección real y efectiva del individuo. Porque si bien el Convenio reconoce derechos esencialmente civiles y políticos, gran parte de ellos tienen implicaciones de naturaleza económica y social. Por eso, el Tribunal estima que el hecho de que una interpretación del Convenio pueda extenderse a la esfera de los derechos sociales y económicos no es factor decisivo en contra de dicha interpretación, ya que no existe una separación tajante entre esa esfera y el campo cubierto por el Convenio»⁵.

En todo caso, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tiene el indiscutible mérito de romper con la distinción y reunir en un mismo texto todos los derechos individuales: civiles, políticos, económicos y sociales, y los derechos de los ciudadanos de la Unión europea.

En la valoración de la Carta, lo esencial es comprender su significado en el proceso de la construcción europea, perspectiva desde la que aquella aparece como una pieza esencial en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, acaso la más importante y significativa de dicho Tratado en la medida en que pone de manifiesto la relevancia de los derechos y libertades en el proceso de integración⁶.

⁵ Parágrafo 26 de la sentencia.

En la misma línea, la sentencia de 15 de febrero de 2005 en el asunto Steel y Morris c. Reino Unido

⁶ No es posible ignorar, en este orden de cosas, dos datos jurídicos del mayor interés: en primer lugar, la referencia que el Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea hace al Convenio Europeo y a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En segundo lugar, el tenor de los artículos II-112 y 113 del Tratado Constitucional: el primero enuncia una en su apartado tercero una cláusula de conformidad entre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y el Convenio Europeo de Derechos Humanos; el segundo dispone que ninguna de las disposiciones de la Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

2. LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los temas sociales no se introdujeron en los Tratados más que de modo marginal, en el marco de la reducción de obstáculos al libre funcionamiento del mercado.

La misma aproximación prevaleció respecto de la educación y la formación profesional, tan íntimamente vinculadas con los problemas de la igualdad de oportunidades.

En 1957, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea se basaba en la convicción de que, por sí solo, el crecimiento económico conduciría a una transformación de la situación social, esto es, en la idea de que una mejora progresiva de las condiciones de vida y de trabajo llevaría a una progresiva armonización de los sistemas sociales mediante la «aproximación de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas» (antiguo artículo 117).

Una cooperación más estrecha, pero en modo alguno obligatoria, se preveía respecto de ámbitos específicos: empleo; Derecho del trabajo y condiciones de trabajo; formación y perfeccionamiento profesionales; seguridad social; protección contra los accidentes y enfermedades profesionales; higiene en el trabajo; derecho sindical y negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores (antiguo artículo 118 C).

Un artículo concreto postulaba la aplicación del principio de igualdad de remuneraciones entre trabajadores y trabajadoras por un mismo trabajo o un trabajo del mismo valor (antiguo artículo 119).

En 1986, el Acta Única ensanchó esta aproximación pues la libre circulación de trabajadores se transformó en libre circulación de personas en general; la higiene del trabajo se convirtió en mejora general de las condiciones de trabajo; el diálogo entre agentes sociales debería ser intensificado a escala europea.

El Acta Única introdujo sobre todo un nuevo concepto, el de «cohesión económica y social», como principio inspirador y de orientación para la utilización de los diferentes fondos europeos de equilibrio entre las regiones y los sectores menos desarrollados.

Después de los agrios enfrentamientos en torno a los «Programas Pobreza» de la Comisión Europea, rechazados por algunos Estados por estimar que sobre-

pasaban las competencias de la Comisión, las negociaciones del Tratado de Maastricht llevaron al «opting out» del Reino Unido de Gran Bretaña del capítulo social.

Poco después, la Unión Europea confirmó en el Tratado de Amsterdam sus finalidades sociales al menos en algunos ámbitos y desarrolló nuevos métodos a fin que, en aplicación del principio de subsidiariedad, pudiera ser tenida en cuenta la diversidad de las situaciones nacionales. En todo caso, bajo una fuerte presión, la integración europea comenzaba a tomar en consideración los problemas sociales, en especial los del paro y la exclusión social.

El Tratado constitucional contempla un modelo económico y social, el de una economía social de mercado, y es innegable que recoge algunos de los valores distintivos del modelo europeo, concretamente los de igualdad y solidaridad.

Así, el artículo I-3.3, define claramente cuales son los rasgos de esa economía social de mercado, cuyos objetivos son el pleno empleo, la justicia social, la lucha contra la exclusión social y la discriminación, y la solidaridad entre generaciones. Los derechos fundamentales relativos a aspectos sociales aparecen en la Parte II (así, por ejemplo, el derecho a la educación, Artículo II-74, y los derechos de las personas mayores a una vida digna e independiente, Artículo II-85), y en el Título IV (Solidaridad), en particular en los Artículos II-94 (seguridad y ayudas sociales) y II-95 (protección de la salud), o los compromisos concernientes a la lucha contra la exclusión social y contra la pobreza (Artículo II-94, 3).

Hay que tener en cuenta, además, la relevancia de la incorporación de las cláusulas horizontales, algunas de ellas nacidas de la presión de fuerzas sociales en el proceso de elaboración del Tratado. Así, los artículos III-116 a III-122, que abren la Parte Tercera, disponen que toda la acción de la Unión ha de perseguir los objetivos de igualdad entre géneros, un nivel de empleo elevado, una protección social adecuada, la lucha contra toda exclusión social, un nivel elevado de educación y formación, la protección de la salud humana, la lucha contra toda discriminación, la protección del medio ambiente y de los consumidores, y la protección de los servicios de interés económico general.

El Tratado, por último, y por vez primera, constitucionaliza el papel de los interlocutores sociales y de la Cumbre Social Tripartita.

Por todo ello, creo que en materia de derechos sociales la Carta recoge expresamente algunos de los rasgos del modelo social europeo, tales como el derecho a la seguridad social y a la ayuda social, el derecho de acceso a los servicios

de colocación, la protección en caso de despido injustificado o los derechos de los mayores. Esto es, derechos que aspiran a proyectar en el plano supranacional las garantías del Estado de bienestar. Esto último es importante porque, como antes expuse, las cuestiones de cohesión y solidaridad sociales habían sido las «parientes pobres» de la integración europea, en la medida en que la política social no estaba considerada como elemento constitutivo de la integración Europea sino, más bien, como una dimensión complementaria, y de hecho marginal, de una dinámica económica que se suponía capaz de superar por sí misma las desigualdades.

No obstante, conviene insistir en que los derechos económicos y sociales son enunciados como objetivos a alcanzar, ya que la Convención tuvo la prudencia de evitar cuidadosamente la tentación de querer crear un mundo mejor a través de una honda reforma de las sociedades europeas. En lo social, por tanto, el Tratado constitucional se limita a formular de modo más riguroso el acervo comunitario, esto es, lo ya adquirido mediante compromisos mutuos tal como se han desarrollado a lo largo del proceso de integración.

3. LA EUROPA Y SOCIAL ANTE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Desde sus inicios, las Comunidades habían optado por el sistema de economía social de mercado, corrector de las desigualdades del mercado en la medida en que uno de sus postulados básicos es el principio de compensación social, favorable a los sectores sociales desfavorecidos así como a las regiones menos desarrolladas.

Cuando en la década de los ochenta se incorporaron al proceso de integración países menos prósperos, el principio de cohesión económica y social sirvió de fundamento para poner en práctica políticas estructurales así como para las propuestas efectuadas por Jacques Delors, Presidente de la Comisión entre 1985 y 1995, y que se conocen como los Paquetes Delors I (1987) y Delors II (1994).

Como objetivo de un desarrollo equilibrado y sostenible, este esquema aparece recogido en el Preámbulo de la Carta (que se refiere explícitamente a las Cartas Sociales del Consejo de Europa y de Unión Europea), y en el texto del Tratado: artículos I-3.3, I-4 y I-15.

Ahora bien, una de las polémicas abiertas en varios países en relación con la ratificación del Tratado ha versado sobre la cuestión de si la Constitución desa-

rolla o no la Europa Social, esto es, si protege o no suficientemente el modelo social europeo. Así, por mencionar un ejemplo significativo, baste con recordar la división en el seno del Partido Socialista francés en el que el sector liderado por Laurent Fabius consideró que no podía darse el sí porque la Constitución no desarrollaba suficientemente el modelo social europeo.

En España son bien conocidas las posiciones de algunos representantes de Izquierda Unida y la de los firmantes del Manifiesto «Para construir otra Europa, digamos no al tratado constitucional». Uno de ellos, el profesor Carlos Taibo, señalaba que existen varios mitos en torno a la Unión Europea, el primero de los cuales es el que se alimenta de la distinción entre el modelo de capitalismo europeo vinculado con los Estados de bienestar y el modelo de capitalismo norteamericano. Frente a dicha apreciación, Taibo escribía lo siguiente:

«Hora es de preguntarse en qué ha quedado nuestro capitalismo de vocación social luego de decenios de neoliberalismo floreciente: asistimos a una progresiva fusión de los patrones invocados, en manifiesto provecho, claro, del estadounidense. Si entre nosotros perviven elementos vertebradores de los Estados de bienestar -nadie en su sano juicio lo negará- ello es así antes en virtud de una inercia del pasado que de resultados de un proyecto estrictamente contemporáneo. En modo alguno puede sorprender, entonces, que la UE se regocije con una globalización desbocada similar a la que alientan los gobernantes norteamericanos»⁷.

El pretendido déficit social del proceso de integración fue ampliamente tenido en cuenta en los trabajos de la Convención que elaboró el proyecto de Tratado Constitucional, hasta el punto que constituyó un Grupo de Trabajo dedicado específicamente a estas cuestiones.

Los debates en el seno de este Grupo de Trabajo constataron que la expresión «Europa social» puede significar dos cosas: o bien la atribución de más competencias en estas materias a la Unión Europea, o bien mas financiación por parte de la Unión a este importante sector del proceso de integración. Personalmente, comparto el punto de vista de Massimo d'Alema, Diego López Garrido y Dominique Strauss-Khan cuando para relanzar la construcción europea tras la crisis provocada por los noes francés y holandés al Tratado Constitucional, y volver a conectar Europa con las necesidades de los ciudadanos, han propuesto tres medidas priori-

⁷ «No es lo que nos cuentan», *El País*, 16 de enero de 2005. Véase sobre todo su libro *Crítica de la Unión Europea. Argumentos para la izquierda que resiste*, Catarata, Madrid, 2005.

tarias en materia social: una renta mínima, una seguridad social profesional, y un fondo de ayuda a la infancia ⁸.

Pero reconozco que desde que están agotadas las fuentes de la redistribución indolora derivadas de los frutos de un crecimiento permanente, las democracias parecen incapaces de reaccionar adecuadamente, y tanto económica como social y políticamente las sociedades europeas están gravemente debilitadas por las actitudes de los partidos políticos y de los sindicatos más preocupados por las próximas elecciones que por las próximas generaciones.

Los principios tradicionales de la política social que se encuentran en el corazón de la cohesión de nuestras sociedades y de la legitimidad de sus sistemas políticos están hoy controvertidos y puestos en cuestión, en unas confrontaciones en las que no se trata sólo de los habituales conflictos de intereses porque la confusión generalizada trae consigo el bloqueo de nuestras sociedades en un laberinto de derechos adquiridos, reglamentaciones burocráticas, grupos de intereses, clientelismos y expectativas electorales.

La verdad es que cuando hay que pasar de las palabras a los hechos una cosa es predicar y otra dar trigo, ya que muy pocos se mostraron dispuestos a lo uno o a lo otro, esto es, muy pocos quieren asumir los sacrificios que la construcción de una Europa política, social y ecológica significaría en nuestros modos de vida.

Nos guste o no, la realidad es que se trate de la derecha o de la izquierda, los Gobiernos, los partidos políticos y los agentes sociales no parecen ser capaces de poner en práctica medidas cuya necesidad es sin embargo sentida y reconocida desde hace tiempo.

La mayor parte de los Estados miembros se ven hoy confrontados a problemas cada vez más complejos nacidos de la crisis del Estado providencia. Se trate del paro en Alemania, de la semana de las treinta y cinco horas o del Contrato para el Primer Empleo en Francia, de la implosión del consenso social en el modelo holandés, del sistema británico de salud, o de las pensiones en Italia, por

⁸ «Por una iniciativa de la izquierda europea», *El País*, 14 de enero de 2006. La propuesta está también firmada por la Sra. Anna Diamantopoulou (diputada griega, antigua miembro de la Comisión Europea), la Sra. Kinga Göcz (ministra húngara de la Juventud, de la Familia, de Asuntos Sociales y de Igualdad de Oportunidades), y el Sr. Bruno Liebhberg (presidente de la Izquierda Reformista Europea, Bélgica).

todas partes el modelo tradicional de protección social y de compromiso político parece fracasar.

Los resultados negativos de los referendos francés y holandés y las reacciones políticas a una confrontación que tiene como eje central la definición del modelo social europeo han puesto de manifiesto, en un debate muchas veces surrealista, el carácter explosivo de estos problemas en la medida en que abogar y votar contra el Tratado en nombre de la lucha contra una Europa considerada como demasiado liberal y en favor de una Europa social tiene un efecto contrario al deseado. En este orden de cosas, creo que el profesor Yves Mény, Presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia, supo expresar acertadamente esta confusa situación cuando, refiriéndose a la izquierda francesa, escribió que «la gauche du non, qu'elle le veuille ou non, a contribué à la paranoïa française de l'Hexagone assiégré»⁹.

Para restablecer una cierta racionalidad conviene examinar, como ha propuesto el profesor Robert Picht, Vicerrector y Director del programa de Estudios generales e interdisciplinarios del Collège d'Europe, las imbricaciones entre las crisis nacionales de cohesión social, las interdependencias europeas y las aproximaciones que el Tratado constitucional trata de regular en el marco de una solidaridad social a la escala de la Unión y adaptada al doble desafío de la ampliación y de la globalización¹⁰.

Hoy estamos muy lejos de los tiempos en los que diferentes Gobiernos (los de Alemania, Reino Unido de Gran Bretaña, e incluso los escandinavos) rechazaban los programas «Pobreza» de la Comisión Europea por estimar que lo social no tenía que ser objeto de una armonización europea. Pero también hoy son muchos quienes temen a un modelo europeo y prefieren atrincherarse en sus sistemas nacionales de protección social, en una actitud que puede contribuir a explicar el rechazo del Tratado constitucional en Francia.

Por otra parte, las tentativas ultraliberales del acabar con el Estado providencia (alentadas por los defensores a ultranza del mercado y por los partidarios del debilitamiento progresivo del Estado, esto es, los entusiastas de la fórmula «cuanto menos Estado, mejor»), sostienen que existen muchas razones en favor de la idea de que la Unión Europea debe abstenerse en una materia cada vez más

⁹ *Le Monde*, 1 de junio de 2005, «L'Europe désorienté, la France déboussolée».

¹⁰ ROBERT PICHT, «Vers un nouveau contrat social européen? Les enjeux de la crise», *Revista Collegium*, núm. 33, *Towards a modernisation of the European Social Model*, págs. 37 y sigs.

inextricable y compleja en el plano nacional. Para quienes así piensan, resulta innegable que la situación económica y social en los veinticinco miembros es demasiado desigual y las tradiciones y las culturas relativas a las relaciones entre el Estado y las fuerzas sociales son muy diferentes, por lo que una regulación armonizadora de las ayudas al paro, de la seguridad social y de las pensiones traería consigo un agravamiento de una situación altamente perturbada. Por todo ello, se dice, ¿no sería preferible dejar a los Estados la gestión de cuestiones tan delicadas y ver cual será la influencia del mercado sobre la evolución de las desigualdades sociales? ¿No hay, se dice, más de retórica que de realidad cuando se propone como objetivo el pleno empleo? ¿No hubiera sido preferible emplear un lenguaje más modesto pero, precisamente por ello, más factible?

En mi opinión, por el contrario, el modelo social es un elemento clave de la identidad europea en la que, a pesar de los obstáculos políticos y financieros, la solidaridad es esencial. La gran dificultad política estriba, precisamente, en cómo definir esta solidaridad en un momento histórico en que la realidad obliga a preguntarse si no está acabada la versión tradicional del modelo social europeo (un concepto, por cierto que el Tratado ha evitado mencionar), y cuya crisis es tan evidente que habría que reconocer que los objetivos fijados en el Tratado van incluso muy lejos si se comparan con la realidad social de un buen número de Estados miembros de la Unión Europea.

Es innegable que el modelo social ha sido definido constitucionalmente e incluso se han adoptado instrumentos para su realización: constitucionalización del papel de los interlocutores sociales y de la Cumbre Social Tripartita y, sobre todo, relevancia de las cláusulas horizontales en virtud de las cuales toda la acción de la Unión ha de perseguir los objetivos de igualdad entre géneros, un nivel de empleo elevado, una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social, un nivel elevado de educación y formación, y la protección del medio ambiente, de los consumidores, y de los servicios de interés económico general. Pero también es indiscutible, como conclusión más bien pesimista respecto de las dimensiones sociales de la Carta de Derechos Fundamentales y del alcance de los derechos sociales en el Tratado Constitucional, que la pervivencia de la regla de la unanimidad y las continuas y recurrentes referencias al principio de subsidiariedad a fin de tener en cuenta la diversidad de las condiciones nacionales, hacen que aunque la política social haya pasado a ser una competencia compartida y no sólo complementaria, no se haya avanzado todo lo deseable en la redefinición de qué entendemos hoy por una Europa Social.

Desde mi punto de vista, ello se debe no solo a los efectos de la ampliación sino sobre todo a lo que en el lenguaje oficial y políticamente correcto de los

medios comunitarios se llama «modernización del modelo social», que se articula en torno a tres ejes: i) la competencia que, como piedra angular del sistema, determina el alcance de la protección social; ii) la recuperación del mercado, como espacio en el que opera la solidaridad; iii) por último, la subordinación de la intervención protectora, esto es, de la política social, a las exigencias del mercado y la competencia¹¹. Esta última actúa como una fuerza irresistible en función de la cual la solidaridad deja de ser distributiva y correctora del mercado, y de ahí la ambigua fórmula que al definir los objetivos de la Unión aparece en artículo I-3, 3, del Tratado: «la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente».

En todo caso, el mismo artículo añade a continuación que «la Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño».

Gracias al Tratado Constitucional, y a pesar de sus imperfecciones, creo que disponemos de una brújula para orientarnos en la respuesta a las dudas de quienes no saben muy bien qué quiere decir la Europa social: el modelo social de la Unión es un elemento clave de la identidad europea en la que, a pesar de los obstáculos políticos y financieros, la solidaridad es esencial pues si bien el mercado ha sido y es un elemento del proceso de integración es imprescindible evitar que la Unión Europea se convierta en un instrumento del mercado.

¹¹ GONZALO MAESTRO BUELGA, «El impacto de la ampliación de la UE sobre el “modelo social europeo”», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-abril 2006, núm. 23, págs. 7 y sigs.