

CONSTITUCIÓN ECONÓMICA Y MODELO SOCIAL EUROPEO*



1. INTRODUCCIÓN

El reciente rechazo en referéndum por el electorado irlandés del “Tratado de Lisboa” no hace sino confirmar la distancia, cada vez mayor, entre la evolución de una integración europea, esencial-

* El autor de este trabajo, D. Gonzalo Maestro Buelga, es Catedrático de Derecho Constitucional de la UPV-EHU.

mente económica, y las exigencias de preservar el modelo social gestado durante la construcción del Estado social en la Europa de la IIª postguerra mundial. Los antecedentes del rechazo francés y holandés al Tratado constitucional se habían saldado desoyendo los mensajes explicitados en estos pronunciamientos. Ciertamente, en el no irlandés, como en los dos casos anteriores, coincidieron una pluralidad de motivos, pero entre ellos, en una posición destacada, estaban los económico-sociales. La metáfora del “fontanero polaco”, más allá de los problemas de integración que planteaba la ampliación, expresaba una preocupación por la erosión del modelo social que representaba la “Europa de los 15” y esta ha sido desatendida, ostentosamente, en el Tratado de Lisboa. Los debates en el seno de la Convención que articuló la propuesta que se convertiría en el Tratado constitucional fracasado, además de los problemas de racionalización decisional y reparto del poder en el interior de una Unión ampliada, giraron en torno al equilibrio entre la integración negativa (económica) y la integración positiva (social), cuestión que había adquirido una relevancia central desde la creación de la Unión Económica y Monetaria, con el Tratado de Maastricht. A este problema el Tratado constitucional no dio una respuesta satisfactoria, se limitó a introducir una nueva fórmula que pretendía aludir al equilibrio referido: la de “economía social de mercado altamente competitiva”. Término que además de la multiplicidad de significados, venía limitado, en su alcance, por la conservación de las políticas comunitarias y las exigencias de consolidación del mercado único. Es decir, la novedad de la fórmula, se insertaba en el marco de una constitución económica que no cambiaba, ni siquiera en pequeña medida, respecto a la versión precedente de los Tratados. Los instrumentos y la relación entre poder público y mercado construidos durante el proceso de integración esterilizaban cualquier contenido equilibrador que se quisiera otorgar a esta expresión. La “economía social de mercado” quedaba, pues, vinculada a las posiciones ordoliberales impidiendo cualquier potencialidad para reorientar la relación entre la dimensión económica y social en la Unión europea. La única novedad significativa, fuera del término mencionado, era el nuevo *status* jurídico de la Carta de Niza, donde se incorporaba un capítulo sobre la solidaridad. El Tratado de Lisboa no aporta ninguna novedad respecto a esta situación, la única variación que introduce es, podríamos decir,

cosmética. Desaparece la alusión en el art. 3.2 al “mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada”, aunque se sustituye por un protocolo sobre mercado interior y la competencia (Protocolo nº 27 de la versión consolidada) que reintroduce, indirectamente y mediante un mecanismo más discreto, exactamente la misma formulación. Así pues, El Tratado de Lisboa persiste en una relación asimétrica entre dimensión económica y social que confina, a esta última, a un papel marginal en una posición de subordinación funcional al mercado, rompiendo con la tradición del constitucionalismo social europeo.

El problema fundamental que evidencia la crisis constitucional europea, ahora reabierta, es el de la introducción de la perspectiva social en un marco en el que la constitución económica europea resulta refractaria a la integración social. Este es el marco de mi intervención. Los dos aspectos fundamentales a considerar son la definición de la constitución económica europea y el “modelo social europeo”, ambos inescindibles pues resulta imposible aproximarse aisladamente a cualquiera de ellos.

2. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EUROPEA

Dejando aparte las primeras aproximaciones sobre el tema, prevalentemente descriptivas, el verdadero debate se produce a partir de los años noventa del pasado siglo. Éste gira entorno a la continuidad o ruptura con los postulados de la escuela ordoliberal y al significado de las transformaciones que incorpora la Unión Económica y Monetaria.

Una primera línea de discurso podría establecerse en torno al consenso, que sin embargo engloba posiciones muy heterogéneas, sobre el abandono de los principios ordoliberales con las novedades que incorpora el Tratado de Maastricht, obviamente la coincidencia sobre el peso determinante del ordoliberalismo en el diseño de los primeros momentos del proyecto europeo aparece como indiscutible. Esta interpretación se contrapone a aquella que considera que Maastricht, más que una ruptura con la tradición de la escuela de Friburgo, incorpora una ruptura con las constituciones económicas del Estado social de los Estados miem-

bros. La Unión Económica y Monetaria, sanciona una evolución ya apuntada desde finales de la década de los setenta, de activismo europeo dirigido a la afirmación de un nuevo modelo de Constitución económica. Este modelo profundiza en la centralidad del mercado y su autonomía y se contrasta claramente con el capitalismo organizado y sus instituciones que se generalizaron entre los Estados miembros tras la segunda postguerra mundial. En nuestra opinión el debate se centra en estas posiciones, es decir, en la significación y el alcance que se otorga a las transformaciones que sancionan la UEM respecto a las fases anteriores del proceso de integración. Pues mientras, en algunos casos, la afirmación de la ruptura ordoliberal da paso a una interpretación que permite recuperar cierta continuidad con el constitucionalismo económico del Estado social, en otros se afirma la ruptura de este modelo.

2.1. El ordoliberalismo en la primera fase de la integración europea

Aunque el punto de partida es indudablemente la propuesta ordoliberal, no vamos a hacer una reconstrucción de esta, solo fijaremos los puntos fundamentales para verificar, si es sostenible, la interpretación de la ruptura de la UEM con la escuela de Friburgo.

Ciertamente, el abandono del postulado liberal del no intervencionismo establece una nueva relación entre economía y política en la que el papel del Estado resulta central en el establecimiento del orden económico y en la garantía de su funcionamiento. Sin embargo el papel del poder público aún esencial en esta construcción, no deja de ser funcionalizado a las exigencias del mantenimiento del mercado. No es solo que el mercado asuma una centralidad indiscutida, sino que el Estado es el garante de esa posición y de su funcionamiento y eficacia. Se produce, pues, una funcionalización de la política en esta nueva relación que invierte la que más tarde se construirá en el constitucionalismo social. El intervencionismo público es justificado en orden a salvaguardar los mecanismos de funcionamiento del mercado. Es un intervencionismo tutelar-garantista del mercado.

Desde la perspectiva jurídica, el ordoliberalismo comparte la lógica liberal, corregida, puesto que se corresponde con el liberalismo jurídico. La construcción jurídica de la intervención estatal se fundamenta en la concepción liberal de los derechos y en la concepción de la legalidad del “Estado de derecho”. Paradigmática resulta la formulación de Böhm “La economía de mercado se concilia con la constitución democrática del Estado no solo porque sus tareas están reducidas al mínimo de la forma más económica posible..., sino también porque se combina a la perfección con la democracia política en cuanto aquella expresa un proceso democrático. Democrático es también el orden de la competencia, que respeta los deseos de consumo de los ciudadanos en la forma y en los contenidos en los cuales son hechos valer”.

La apertura al intervencionismo estatal posibilitará una ampliación del espacio público, que se extenderá a la política social y a la intervención sobre la coyuntura. La “economía social de mercado” en las formulaciones de la escuela, sin embargo, se considerará siempre subordinada a la lógica del mercado y encontrará sus límites en su preservación. “La creación de un derecho social es también, sin duda, un presupuesto necesario del funcionamiento de la economía de mercado: en una economía de mercado así asegurada hay numerosos mecanismos para realizar tareas sociales, sin perturbación del mecanismo de mercado. Así como una intervención sobre los precios es, casi siempre, perjudicial, no existen inconvenientes para una desviación político-social de los ingresos, mientras la dirección respete aquellos límites dentro de los cuales se conserven suficientemente los estímulos del mercado”. La intervención social es siempre subalterna y está limitada por las exigencias del mercado y de las normas de la competencia. Incluso, más tarde, Muller-Armack, en lo que denominará la segunda fase de la “economía social de mercado”, no cambiará sustancialmente este planteamiento. Las alusiones a la composición de intereses y el acento, aparentemente más marcado del distanciamiento con el liberalismo no interventista y la política social, no evitaran otorgar a la “economía social de mercado” un carácter subalterno respecto a la intervención social, que siempre encontrará sus límites en la lógica del mercado.

Estas brevísimas alusiones nos sirven para subrayar la lógica de la intervención pública ordoliberal, funcional a la construcción del mercado y a la garantía de su funcionamiento, y a la confinación, en un papel residual, a la política social, también funcional con el mercado, funcionalidad que se manifiesta imponiendo una compatibilidad subalterna de aquella a éste.

Volvamos ahora a la Constitución económica europea. La periodización de las fases de la constitución económica encuentran en la doctrina una cierta coincidencia. Unos distinguen entre la “Unión aduanera”, el “mercado común” y la “Unión Económica y Monetaria”, otros entre el momento fundativo, con los primeros tratados, en los años cincuenta, un momento de inflexión en los años ochenta, coetánea con el “Acta Única”, y el momento actual del debate, simbolizado por la introducción formal del término “economía social de mercado”. Como se ve hay una cierta coincidencia. El momento de ruptura-inflexión se materializa formalmente en el Tratado de Maastricht, es decir con la UEM, aunque los prolegómenos del “Acta Única” que abre un intenso proceso de liberalización de los mercados, sean también destacados.

Sobre el momento fundacional, el peso ordoliberal no parece despertar discrepancias, es extensamente reconocido. Posiblemente la interpretación más interesante que nos interesa reseñar es la contraposición entre el modelo de los Tratados y el constitucionalismo social, que contradice la interpretación más extendida, que considera que los modelos: comunitario y nacional, forman parte de una única propuesta que los compatibiliza complementándose. Frente a una construcción compleja de reparto de espacios que se complementan, expresados en la fórmula “Keynes en casa y Smith fuera”, Joerges interpreta los Tratados constitutivos de la CEE y la influencia de la escuela de Friburgo en los mismos, como un refugio ordoliberal frente al modelo interventista del Estado social que se imponía en Alemania con la fórmula de la “economía social de mercado”. De esta forma contrapone los dos modelos.

2.2. La dudosa desnaturalización del modelo en la segunda fase de la integración: la unificación de la Constitución económica europea

Como antes habíamos señalado, el punto de inflexión que provoca una diversidad de interpretaciones, se produce en la segunda fase de la integración europea. Esta viene situada, cronológicamente, en los años ochenta del pasado siglo. En estos momentos se comienza un proceso de absorción de la Constitución económica de los Estados miembros en la de la Comunidad, comenzando la superación de la yuxtaposición de los modelos. El momento decisivo de esta fase está representado por la reforma del Tratado de Maastricht, aunque en la década anterior se producían significativas novedades que anunciaban esta nueva fase.

Ciertamente, en esos momentos se produjeron inversiones de tendencia que impedían el funcionamiento, relativamente autónomo, de las dos constituciones económicas. Por una parte, se produjo un activismo de los órganos comunitarios en la actuación del programa de los Tratados que contrasta con la tolerancia anterior. Actuaban como motores de la integración imponiendo la lógica de la integración negativa en una asunción indiscutible de la centralidad del mercado que opera ahora políticamente desde la Comunidad. Este cambio es interpretado en el contexto de la propia evolución ideológica de la escuela de Friburgo, como una paulatina imposición de las posiciones de Hayek respecto al núcleo teórico fundacional. El pasaje de Eucken a Hayek, como señala Joerges, expresa también un cambio de tendencia. La preocupación por las distorsiones de la libre competencia registra un cambio de objetivos. Los riesgos ya no son tanto los sujetos privados, como los propios Estados. Se pasa a centrar la atención en las ayudas estatales y en la intervención pública, que se somete a una vigilancia especial, sancionando la nueva actitud, frente a la tradicional posición ordoliberal. Lo cierto es que la doctrina advierte en este giro una señal de transición. El activismo político de los órganos comunitarios se completa por una nueva actitud jurisprudencial, tanto en la interpretación de las normas sobre la competencia (antiguo art. 90), como en la sanción jurisprudencial del “mutuo reconocimiento”, como principio que sustituirá a la armonización legis-

lativa. El caso Dijon, señala simbólicamente este pasaje. El mutuo reconocimiento exagera la competencia entre legislaciones y fortalece la lógica del mercado en el ordenamiento comunitario.

Junto a estas novedades, correcciones de rumbo, debe señalarse el comienzo de la aceleración de la integración de los mercados, con la intensificación de las liberalizaciones de los mercados antes sometidos a monopolios públicos. El “Acta Única” está en el comienzo de esta fase de construcción del mercado común, frente a la primera unión aduanera, en la periodización que algunos autores realizan.

Estos son los prolegómenos de esta fase de la integración. Parece evidente que no supone un cambio capaz de contrariar el modelo ordoliberal, más bien al contrario, lo acentúa el la lógica hayekiana antes señalada. Lo que distorsiona el análisis y las interpretaciones sobre la constitución económica europea son las transformaciones que introducen las reformas de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. La constitución de la Unión Económica y Monetaria va acompañada de una extensión competencial y de intervención de los órganos europeos y de una reformulación de los objetivos de la Comunidad. Estas novedades son interpretadas de forma sustancialmente diversa por la doctrina. Podemos decir que el verdadero debate sobre el modelo de Constitución económica europea es el que se produce con la valoración de los cambios de la UEM, es decir con la intensificación de integración económica europea.

La nueva definición de objetivos del art. 2 del Tratado de Maastricht podría provocar la pérdida de la centralidad del mercado, introduciendo un elenco conflictivo de objetivos que comprometen la tutela de la competencia como principio definidor de la Constitución económica europea. Para otros, las novedades registradas permiten recuperar conceptos como el de la economía mixta intentando recuperar una síntesis entre la Constitución económica europea y la tradición del constitucionalismo social. Interpretar, esta fase de la integración, como erosión del mercado, respecto al credo ordoliberal es una exageración difícilmente sostenible, solo sustentada en el radicalismo hayekiano como base teórica para la definición del modelo.

Parece más acertado vincular la UEM a la sanción de un cambio de paradigma.

Analizar el alcance de las novedades que incorpora la UEM respecto a los momentos anteriores de la integración europea obliga a detenerse en los aspectos antes referidos, para contrastar las distintas interpretaciones. Por una parte, se debe entender la significación de los objetivos que se incorporan a los Tratados y la potencial conflictividad que su heterogeneidad expresa. Ciertamente, las posibilidades de gobierno económico que desde la reforma de Maastricht aparecen en el ordenamiento comunitario podrían parecer en conflicto con los planteamientos ordoliberales, especialmente con la deriva que de estos se produce a finales de los años sesenta. Se debe determinar si la “gobernanza económica” que se instituye funcionalmente a las exigencias de la UEM, significa una mixtificación keynesiana del modelo, reforzada, tanto por la nueva definición de objetivos como por algunos atisbos de recuperar la lógica de los servicios públicos, atenuando las exigencias de la competencia, ó si son una exigencia funcional que no perturba el modelo, sino que lo consolida.

2.2.1. La nueva definición de los objetivos de la Comunidad en la UEM

Las misiones de la Comunidad se definen formalmente en términos diferentes que en los Tratados fundacionales y constituyen un elenco heterogéneo de objetivos, potencialmente contradictorios. La formulación “promover mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y mejora del medio ambiente, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros” (la cita textual, de un precepto de sobra cono-

cido, se excusa por la importancia concedida a su tenor literal en el debate.) no modifica los principios de la constitución económica. Nadie puede pretender que ello signifique un cambio sustancial. De hecho deberíamos fijarnos más en el contexto del elenco de la definición de las misiones que en estas mismas. Los objetivos, establecidos en el art. 2 de los Tratados, tienen un condicionamiento fundamental, se deben realizar mediante el mercado común y la UEM, así como de las políticas contempladas en los arts. 3 y 4. Esto quiere decir que los instrumentos determinan el alcance de los objetivos. Resulta clarificador el análisis de Guarino respecto al significado de esta extraña relación entre fines y medios, de ella resulta que los fines de la Comunidad no están equiordenados, sino que aquellos que expresan objetivos sociales se colocan en una posición jerárquicamente subordinada. La prevalencia de los objetivos económicos resulta de la propia dicción del art.2, pues los instrumentos para la realización del complejo elenco de misiones son los definidos, para una Constitución económica sustancialmente diversa de la que sugieren, quienes pretenden cerrar con las reformas de la UEM el divorcio con el constitucionalismo social.

Los medios determinan los objetivos de la Comunidad de tal forma que solo pueden encontrar un espacio de materialización mediante una compatibilidad rigurosa con las exigencias del mercado. Se impone, pues, una interpretación vinculada de las misiones del art. 2 a los preceptos, pretendidamente instrumentales, que condicionan su actuación.

La centralidad está otra vez colocada en la definición del modelo que realiza el art. 4.1. de los Tratados, es decir la “economía de mercado abierta y de libre competencia”. El carácter fuertemente normativo de los arts. 3 y 4 invierte la jerarquía de estas normas con respecto al art. 2, en una relación extraña al constitucionalismo democrático. Por ello puede decirse que los medios instrumentales determinan los fines, produciendo una jerarquización de los objetivos del art. 2. de los Tratados, pues aquellos imponen la decisión de principio del sistema que condiciona y preside el ordenamiento comunitario.

De esta forma, el alcance de las novedades que introduce la UEM se relativiza, limitándola a la apertura de ámbitos de intervención subordinada a la lógica del modelo.

2.2.2. La intervención disciplinaria

A pesar de lo dicho hasta ahora, es cierto que La UEM introduce mecanismos de gobierno económico que exigen una interpretación en el marco de la Constitución económica. El art. 4 de los Tratados expresamente menciona la adopción de una política económica de la Comunidad vinculada a los fines del art.2. Aunque lo dicho con anterioridad relativiza el alcance de esta competencia comunitaria, conviene una mayor profundización. En nuestra opinión, el modelo de la “gobernanza económica” contenida en los Tratados difiere radicalmente del constitucionalismo social. Lo hemos caracterizado con la fórmula “gobierno débil y control fuerte”, para expresar que los mecanismos ideados para la intervención económica por la Comunidad no pretender condicionar al mercado, sino garantizar las condiciones sanitarias de su funcionamiento, continuando con la lógica ordoliberal.

De hecho la interpretación que parte de la doctrina da a algunas de las reformas introducidas por la UEM tienen esa significación.

La interpretación de la UEM como una erosión del mercado, por la introducción de mecanismos interventistas, se completa con la valoración correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que vendría a compensar esta deriva con instrumentos, de control técnico, fuertes que inhabilitarían la capacidad interventista de la Comunidad. De esta forma los ordoliberales, críticos con las novedades introducidas en esta fase de la integración europea encontraban fórmulas de restauración de un nuevo equilibrio. El art. 104 de los Tratados y el Protocolo para su aplicación, reinstaurarían una lógica de control técnico del funcionamiento del mercado que le permitirían sustraerse a las perturbaciones políticas, de la política económica, actuando como mecanismos de tutela y garantías del mercado. El diseño de este sistema, de actuación automática, corregiría las distorsiones posibles del mercado que podría introducir la

lógica política. La integración económica era de esta forma calificada de fenómeno apolítico, operando de forma autónoma, más allá de la voluntad de los Estados miembros. Todo lo que la Unión monetaria precisaba se resumía a una legitimidad funcional fundada sobre una conexión institucional garantizada a favor de la estabilidad de los precios y contra los déficits excesivos de las finanzas públicas. La importación del modelo alemán, para garantizar la restauración de la sustracción a los peligros de la intervención política en la economía, restablecería la situación. Ciertamente esta interpretación resulta limitada, pero no tanto errónea, en cuanto el control técnico y su tutela mediante mecanismos fuertes conectan la UEM con el modelo ordoliberal impidiendo hablar de ruptura, ello con independencia de los avatares que en la aplicación del art. 104 y del protocolo se han producido. Pero, más que otorgar a estos mecanismos de control esta significación, se debe afirmar que el diseño de intervención ó, mejor, de “gobernanza económica” de la UEM no permite hablar de erosión del mercado sino de continuidad del modelo. Esta es la significación de la fórmula “gobierno débil y control fuerte” antes apuntada.

2.2.3. Gobierno débil y control fuerte en la “gobernanza” económica de la UEM

La asimetría de los mecanismos de intervención respecto a los de control y su vinculación a los parámetros del modelo definidos en el art. 4, impiden hablar de intervencionismo económico de la Comunidad en términos comparables con el constitucionalismo económico de Estado social.

Los instrumentos de gobernanza económica están contemplados en el art. 4 y en el cap. I del título VII de los Tratados (arts. 98-104), en ellos se establece y desarrolla esta competencia de la Comunidad. Llama la atención que los términos de la definición competencial de la política económica se haga en forma débil. La política económica se configura como coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y definición de objetivos comunes (art. 4). Es, por tanto una competencia compartida que introduce en su definición un alto contenido negocial, sobre la base de un núcleo competencial, en esta materia, de los Estados.

Aunque la iniciativa de las Orientaciones Generales de la Política Económica parte de la Comisión, que elabora el proyecto de éstas, la decisión corresponde al Consejo que, como se sabe, es el órgano de negociación y composición de intereses entre los Estados. Los mecanismos de verificación del cumplimiento de la Orientaciones Generales son la supervisión multilateral (art. 99.3), sobre la base de informes de la Comisión, y la eventual formulación de recomendaciones en el caso de contradicción de la política económica de un Estado con las Orientaciones del Consejo.

Así definido el instrumento fundamental de dirección económica de la Comunidad, solo cabe preguntarse por su función en el contexto de la Constitución económica europea. Como justamente señalaba Guarino, la Comunidad no tiene libertad en la definición de su política económica, no solo por la propia definición de la competencia, sino porque ésta se ejerce con las constricciones contextuales que señalan el propio art.4 y el 98. El modelo: “economía de mercado abierta y de libre competencia” y los principios del art. 4: precios estables, finanzas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. El contexto impone un contenido de las políticas económicas, vinculado a las condiciones sanitarias del sistema económico como marco de actuación del mercado, limitando sustancialmente la capacidad de dirección económica de la Orientaciones generales.

Si lo que caracterizaba a la intervención económica del constitucionalismo social era la capacidad de condicionar al mercado. La afirmación de la política como determinadora del comportamiento del mercado (precisamente era esta la fuente de preocupación ordoliberal en la reforma de la UEM), el contexto antes expresado impide que la intervención de la comunidad asuma este papel. La función de las Orientaciones Generales no es, por tanto, el “indirizzo” económico del mercado por la Comunidad, sino el control del comportamiento de los Estados miembros, en su garantía de las condiciones sanitarias del sistema. Preservando una autonomía limitada de los Estados como fuente de competencia interterritorial en el seno del mercado único. La naturaleza de la competencia, el sistema de constricciones en el que se ejercita y el contexto del modelo hacen que el reparto de espacios entre

Comunidad y Estados sea: el de la Comunidad, el control de la políticas nacionales, tendente a la preservación del modelo, y el de los Estados, articular la competencia económica interestatal en el seno del mercado. Más que mecanismo de gobierno económico se configura como forma de control, evidenciando la renuncia a la intervención condicionadora del mercado.

El carácter débil de la “gobernanza económica europea” resulta palmario en el caso del presupuesto. No es imaginable una política económica sin presupuesto, sin embargo, de facto, esto es lo que sucede en el seno de la Comunidad. La renuncia a los recursos financieros, que se ilustra por el porcentaje del PIB comunitario que representa, y la rigidez en su regulación, muestran claramente la carencia de instrumentos de gobierno económico, que no es sino la renuncia al mismo. Ésta forma parte de la Constitución económica Europa como traducción de la centralidad del mercado.

Frente a esta renuncia al gobierno económico, expresado en la fórmula gobierno débil, se contraponen un complejo de mecanismos de “control fuerte”. La estructural debilidad de la gobernanza económica europea, precisa como complemento la fortaleza del control. Obviamente, el momento del control remite a la tutela y garantía de la autonomía del mercado, esa es su función en la intervención económica comunitaria.

Frente a la definición competencial de la dirección económica comunitaria, el control aparece formulado como competencia fuerte. La política monetaria, que aparece con autonomía propia respecto de la política económica general y es referida a la estabilidad de precios, se formula como competencia exclusiva. Está vinculada, en su definición, al SBCE configurado como autoridad independiente, ajeno a la lógica política en su actuación. La lógica del control reclama competencialmente una intervención única, una competencia exclusiva. Igualmente contrastan con la regulación de la OGPE, los mecanismos de control del déficit excesivo de los Estados y sus mecanismos de corrección. El art. 104 de los Tratados establece un ámbito competencial a favor de la Comunidad, el de la disciplina presupuestaria, que se configura como exclusivo. El control se desarrolla en el espacio comunitario,

con instrumentos fuertes, considerablemente reforzados por el PEC. El apreciable grado de intergubernamentalidad en las decisiones del control, que han atenuado, en la práctica, su eficacia, no empaña que la disciplina presupuestaria, dentro de los parámetros del PEC, se configure como competencia exclusiva en clara conexión con la política monetaria. La primacía del control se evidencia en el diseño competencial expresando el fuerte acento en la garantía de las condiciones ambientales de funcionamiento del mercado, donde éste actúa con autonomía.

El instrumento de control por excelencia es el vinculado con la disciplina presupuestaria de los Estados miembros, recogido en el art. 104 y en el Protocolo de su aplicación, que sirve de complemento a la política monetaria. Los avatares del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, no le han puesto en crisis, sino más bien han producido un repensamiento de sus mecanismos de supervisión que garanticen su funcionamiento. La comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 3 de septiembre de 2004 (COM 2004 9 581), sobre el reforzamiento de la gobernanza económica y mejora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y las conclusiones de la Presidencia de la reunión del Consejo de la Unión de 23 de marzo de 2005 así lo confirman. Estos documentos revalidan la importancia del PEC en la política económica de la Comunidad, como pieza de garantía de la estabilidad económica. Las modificaciones que propone suponen una flexibilización relativa en la aplicación de sus principios de disciplina presupuestaria, por lo demás confirmados. No es el momento de extenderse en los problemas de PEC, baste decir que su supervivencia, a pesar de éstos, es una muestra del papel del momento del control en la gobernanza económica europea.

Lo que interesa resaltar es que los mecanismos de disciplina son notablemente más constringentes que los previstos para la dirección económica. Corresponde a la comisión informar sobre el déficit de los Estados e incluso sobre el riesgo de déficit motivado por la política presupuestaria de un Estado. La declaración corresponde al Consejo, que además recomendará las medidas para su corrección. Los mecanismos disciplinarios son graduales y van desde la publicidad de la recomendaciones a la advertencia, llegan-

do a la imposición de sanciones, en un *iter* propio del derecho sancionador. Ciertamente el uso del art. 104 ha sido limitado y sometido a los problemas de relación negocial que preside la actuación del Consejo, pero, su eficacia se ha acabado imponiendo. La situación de los países con déficit ha sido reconducida a la lógica del Tratado, con independencia de la actuación del TJCE, confirmando la centralidad de la disciplina presupuestaria.

La disciplina presupuestaria, esta es una de sus funciones, limita el arsenal interventista estatal, por ello su significación en la gobernaza económica es disciplinaria, representa el momento del control y se configura como un instrumento central de garantía de la autonomía del mercado. La autonomía del mercado se sanciona primando la intervención de la Comunidad dirigida a salvaguardar las condiciones ambientales de funcionamiento del mercado, contraponiéndose a la intervención condicionadora del mismo.

De esta forma, los aparentes problemas surgidos en la definición de la Constitución económica europea, no son tales. La gobernanza económica formulada como “Gobierno débil y control fuerte”, clarifica el alcance de las innovaciones que introduce la UEM. Gobierno débil significa renuncia a una intervención condicionada del mercado, es decir una inversión de la relación poder público-mercado establecida en el constitucionalismo social. Control fuerte, correlativo del gobierno débil, expresa un objetivo de la intervención de la Comunidad, que se establece prioritariamente, determinando normativamente la política económica europea. Este es el de la garantía de las condiciones sanitarias de funcionamiento del mercado, contribuyendo a la autonomía del mercado, exento de intervenciones políticas.

La pretendida erosión del mercado producida por la nueva definición de las misiones de la Comunidad y la ampliación de los ámbitos de intervención, carecen de la significación que el radicalismo ordoliberal pretende adjudicarles y se insertan en la continuidad del proyecto europeo en el nuevo momento de la integración.

2.2.4. El Tratado constitucional y el Tratado de Lisboa

Como hemos señalado, la novedad fundamental en el Tratado constitucional es de carácter semántico, aunque tenga un valor simbólico innegable. La introducción en el art. I-3.3 del nuevo texto de la expresión “economía de mercado altamente competitiva” sugiere, para algunos una posible modificación del modelo de Constitución económica, reinsertándola en la lógica del constitucionalismo económico del Estado social. La cuestión del reequilibrio entre integración negativa y positiva, económica y social, esta en la base de estas apreciaciones, por ello, la consideración de las aportaciones del cambio de formulación exige una vinculación de la expresión al contexto normativo del tratado constitucional. La significación del cambio semántico dependerá de la interpretación de este en el contexto del resto de las disposiciones del texto nonato.

Miccú, señala que la interpretación de los grupos de trabajo que propusieron la incorporación de esta expresión en el texto era muy diferente. Para el grupo sobre la “gobernanza económica” la fórmula no significaba esa erosión del mercado, ni la primacía política en la determinación del funcionamiento de la economía. Para el grupo de la “Europa social”, sin embargo, economía social de mercado” era un intento de reequilibrio entre dimensión económica y social en la integración europea. Se vinculaba al llamado “modelo social europeo”. Quizás, por ello se impuso una redacción final que limitaba la interpretación de la expresión, añadiendo la apostilla de “altamente competitiva”. Lo cierto es que situado en el propio contexto de los debates de la Convención, como en los de su origen histórico, a la expresión incorporada al tratado constitucional, no se le puede otorgar una relevancia como la que en algunos casos se pretende, es decir, la de definir el modelo. La “economía de mercado altamente competitiva” no define el modelo sino que, como pretendía el grupo de la “gobernanza económica” solo tenía un significado vinculado al resto de las disposiciones del Tratado constitucional. Como hemos dicho, la introducción de la fórmula referida, cobra significación en el contexto. Acontece con ella algo similar a lo que sucedía con la introducción de nuevos objetivos de la Comunidad en las reformas de la constitución de la

UEM. Aquí es donde interesa destacar la continuidad, admitida generalmente, en la Constitución económica respecto a los Tratados anteriores. Lo mencionado para el Tratado constitucional sirve para la última reforma de Lisboa en la que solo se introduce correcciones muy menores, como hemos señalado en la introducción.

3. MODELO SOCIAL EUROPEO Y CIUDADANÍA SOCIAL

Ciertamente estos son dos conceptos distintos. El primero más genérico, donde los perfiles normativos quedan más desdibujados. El segundo, exige una traducción jurídica más estricta y desde una perspectiva unitaria, fruto de la inclusión de su contenido en el status de ciudadano. Sin embargo, en el discurso europeo se ha producido una suerte de unificación sustitutoria. La incapacidad del ordenamiento europeo de configurar una ciudadanía supranacional consistente, no meramente refleja en su definición y extremadamente reducida en sus contenidos, acaba por unificar ambos discursos en un intento de abordar el déficit social de la Unión europea, de forma que atenúe los fuertes problemas de legitimación que produce.

El “modelo social europeo” opera, pues, una suerte de sustitución de la inexistente ciudadanía social europea, introduciendo elementos de confusión en un discurso que de otra forma parecería como evidente. Introduce, además una complejidad de factores que dificultan el análisis y, por último, lo conecta con las propuestas del noconstitucionalismo europeo que pretender crear una suerte de legitimación difusa del nuevo poder multinivel que engloba a los ámbitos europeo y estatal.

A pesar de este efecto distorsionador el debate sobre el modelo social permite ilustrar como este se configura como refractario a una concepción de la ciudadanía social que la impide afirmarse. En una aparente paradoja, podríamos decir que en el “modelo social europeo” no tiene cabida la ciudadanía social.

3.1. El “modelo social europeo” como núcleo de la proto-ciudadanía social

Hemos dicho que la precariedad del concepto de ciudadanía de la Unión emergida de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, no pangingona con la definición generalmente admitida de esta, dificulta su uso en el ámbito social. Sin embargo, tanto la configuración normativa de esta, como el discurso que ha ido imponiéndose sobre la Constitución europea, han permitido su comunicación con el llamado “modelo social europeo”. Este se define de una forma confusa, incorporando contenidos propios de la experiencia estatal del constitucionalismo social y otros derivados del ordenamiento europeo. La noción de “modelo social europeo” es, por tanto híbrida, vinculada a la tradición del Estado social y su construcción en los Estados europeos occidentales y a un ordenamiento comunitario que muy dificultosamente introducía una dimensión social. Esta construcción compleja facilita su confluencia con la teorización del constitucionalismo compuesto europeo. Como se sabe, al menos en parte de su teorización, esa propuesta doctrinal deriva de los Estados miembros efectos legitimadores, no solo en el orden democrático, al conjunto del ordenamiento europeo. Contribuyendo, la nueva teorización constitucional, a paliar los déficit de legitimidad hasta el momento insuperados.

De esta forma, la experiencia histórica de los Estados sociales europeos dota de consistencia al “modelo social europeo”, incluso más, permiten un cierto uso del concepto de ciudadanía social, que sociológicamente presenta mayor ductilidad. La conexión de los instrumentos de la gobernanza multinivel, especialmente el MAC, con el modelo social, como forma de actuación de la redefinición del modelo, refuerza esa construcción. La política social europea junto con el Método Abierto de Coordinación conforman los ejes de una ciudadanía social abierta que, como propuesta, es situada en el nuevo contexto. Todo esto, a pesar de que el debate político en el seno de las instituciones europeas, respecto al “modelo social” es precisamente el de su reforma y modernización. Es decir, la perversión de los contenidos que habían afirmado la ciudadanía social en la Europa occidental de la segunda postguerra mundial. Igualmente permite, este neoconstitucionalismo, encubrir que la construcción

política del “modelo social” supone la erosión de los Estados sociales, aunque esto sea unánimemente aceptado.

Así pues, el discurso sobre el “modelo social europeo” permite evadir las exigencias que impone la construcción de la ciudadanía social. Como señalábamos poco antes, la noción de ciudadanía impone la intervención normativa desde la instancia europea con criterios unificadores de estándares definidos desde este ámbito, introduce, por ello, el debate sobre los Derechos sociales en la Unión europea.

Por otro lado, la vinculación conceptual entre modelo social y ciudadanía social acaba por disolver ésta, impidiendo su afirmación. Sabido es que la diversidad de modelos que conviven en la Unión dificulta poder hablar de “modelo social europeo”, pero en este contexto, agravado por las últimas ampliaciones, esto se convierte en un obstáculo insuperable si se tiene en cuenta los impulsos competitivos que incorpora la Constitución económica europea, especialmente agudizados desde Maastricht. La competencia entre ordenamientos en la situación de diversidad, no ya de modelos, sino de situaciones económicas, con una asimetría de rentas antes impensable, magnifica las externalidades negativas y dificulta la generalización de mínimos de protección social impuestos desde la instancia europea. La competencia entre ordenamientos y la afirmación de la subsidiariedad, en el contexto de la Constitución económica europea, dan como resultado una acentuación del particularismo que impide los necesarios elementos de unidad desde la que definir la ciudadanía social europea. La paradoja es evidente. Por una parte, se vincula “modelo social europeo” a ciudadanía social pretendiendo que este se configure como el núcleo del que se deduzca aquella: modelo social como proto-ciudadanía social en el marco de las nuevas teorizaciones sobre la constitución europea. Por otra, el modelo social se configura de tal forma que impide la posibilidad de aquella.

3.2. Algunas consideraciones sobre el “modelo social europeo”

Los contenidos del “modelo social europeo” también desmienten la construcción de una ciudadanía social. La mayoría de

la literatura sobre el modelo social europeo coincide en la dificultad de su definición. La experiencia constitucional de los Estados miembros ha sido la base para su definición, unificando la variedad de esta tradición en torno a algunos rasgos que se pueden generalizar a la Europa occidental de la segunda postguerra mundial. Ciertamente es que la diversidad de los modelos crea problemas a la afirmación del propio concepto, pero, en torno a una experiencia que permite una suerte de generalización, vinculada a la construcción del Estado social, se ha definido su contenido. Los elementos más comúnmente admitidos se refieren a:

- Un sistema de protección social de carácter universalista.
- Un mercado de trabajo presidido por un sistema de derechos de los trabajadores de tutela, tanto del empleo, como de las condiciones de trabajo.
- Una presencia sindical significativa en la determinación de los salarios, lo que permitía un cierto nivel de redistribución en el mercado.

Como hemos dicho, el “modelo social europeo”, en este caso, se construye a través de los Estados sociales nacionales y su tradición. Es desde éstos desde los que opera una legitimación, ampliada, de la Unión. Aunque, paradójicamente, la tensión que introduce la integración económica (integración negativa) en los Estados sociales nacionales acaba desnaturalizándolos. El ordenamiento comunitario, que usufructúa la legitimación de la tradición del Estado social es, a su vez, la fuente de normativa de la ruptura del constitucionalismo social.

Aunque la aproximación mayoritaria al “modelo social europeo” se haga mediante la apelación a la tradición del Estado social de los Estados miembros, la evolución del ordenamiento comunitario permite una incorporación de contenidos deducidos de este. La debilidad del contenido social en los Tratados es un tópico que solo se ha atenuado recientemente. El Tratado de Amsterdam, con la introducción del Protocolo de política social, finalmente incorporado al mismo, marca la visualización del

espacio social en el ámbito constitucional comunitario. Este viene representado también por la nueva definición de objetivos y la aparición de la política de empleo. La Carta de Niza es el último gran acontecimiento jurídico (soft law) que permite incorporar normativamente al ordenamiento comunitario a la dinámica legitimadora del modelo social. Conviene ahora detenerse en lo que hemos llamado la definición política del modelo social europeo. Ello nos permitirá realizar la conexión entre Constitución económica y dimensión social, porque, en la definición política del modelo social, este se construye como dependiente de aquella.

3.3. Dimensión económica y dimensión social en el “modelo social europeo”

El debate sobre el déficit social europeo y su superación ha sido el del equilibrio entre integración positiva y negativa en la construcción europea, pues de esta relación depende la propia afirmación del modelo social. De hecho, la consagración del término acaba produciéndose sobre la base de la visibilidad del espacio social en las últimas reformas de los Tratados. La construcción y el uso de este concepto por parte de las instituciones europeas muestran como el pretendido equilibrio entre integración positiva y negativa no solo no existe, sino que aquella se subordina a las necesidades de esta. Sin embargo, sin este equilibrio no puede construirse la ciudadanía social europea.

Desde el Consejo de Lisboa, aquel que pretende simbolizar la recuperación de la intervención social, la subordinación de la política social aparece como incontestable. Las referencias al “modelo social europeo” se hacen bajo el rótulo de la modernización. La agenda social de Lisboa es la de la modernización de modelo social y su fórmula es la un “Estado activo de bienestar”. La política de empleo, la gran aportación de este Consejo, sanciona el tránsito a la empleabilidad, trasladando la estrategia interventora a la capacitación de la mano de obra y la flexibilidad del mercado de trabajo. Lo determinante, ya desde la agenda de Lisboa, es la pérdida de la autonomía de la política social que aparece subordinada a la económica. Esta subalternidad se expresa, interiori-

zando, en la propia definición del modelo social, el paradigma del *workfare* contrapuesto al *welfare*, propio de la ciudadanía social de la postguerra. La comunicación de la Comisión, un año después del Consejo de Lisboa, clarifica el sentido del Estado activo de bienestar y del vínculo económico de la política social “Las políticas sociales no son simplemente el resultado de unas políticas y un rendimiento económicos favorables, sino que son, al mismo tiempo, un instrumento y un marco de trabajo. En este contexto, la modernización del modelo social significa desarrollar y adaptar el mismo a los rápidos cambios de la nueva sociedad y la nueva economía y asegurar el apoyo mutuo de las políticas económicas y sociales” (COM (2001) 313.). Más concluyente se muestra el Consejo de Barcelona (15-16 de mayo de 2002) “El modelo social europeo se basa en un buen funcionamiento de la economía, en un alto nivel de protección, educación y diálogo social. Un Estado activo de bienestar debería alentar a las personas a trabajar, puesto que el empleo es la mejor garantía contra la exclusión social” (conclusiones de la presidencia). La tensión entre protección y economía se expresa en la fórmula: hacer que trabajar sea rentable.

Las propuestas previas a la revisión de la agenda de Lisboa refuerzan esta posición acentuando la subalternidad de la política social “Esta comunicación tiene por objeto proponer una gama de incentivos que puedan favorecer la empleabilidad. Hacer que el trabajo sea rentable y proporcionar un alto nivel de protección social para todos y al mismo tiempo, evitar los costes presupuestarios excesivos. La modernización de los sistemas de protección social de los Estados miembros es esencial para eliminar los elementos desincentivadores inherentes al trabajo y crear incentivos y condiciones adecuadas para hacer que el trabajo sea más atractivo.

La expresión “hacer que el trabajo sea rentable” define en particular, las propuestas de la Comisión dentro de su Plan de acción sobre capacidades y movilidad. Dichas políticas están destinadas a reformar los sistemas fiscal y de prestación con vistas a proporcionar incentivos económicos adecuados para aceptar un empleo, permanecer en el mercado laboral, incrementar los esfuerzos en el trabajo” (COM (2003) 842).

Veamos que sucede después del fracaso del Tratado constitucional en los referendums de Francia y Holanda, donde emergió una contestación que volvía a situar en el debate político el déficit social europeo.

El Parlamento europeo, en 2006, se aproxima al modelo social sobre la base de la comunicación de la Comisión sobre la agenda social 2006-2010 (COM (2005) 33), donde no se registran novedades. La Comisión recuerda que la revisión de la agenda de Lisboa es el marco de intervención europea y reafirma la subordinación de la política social al vínculo económico. La modernización del modelo social, la primacía de la competitividad económica y la formulación de una intervención social vinculada al empleo, definida por las exigencias de la competitividad, siguen siendo los ejes de la definición de la agenda social. Por otra parte, los instrumentos de acción resultan manifiestamente insuficientes para acometer cualquier intervención social en el nuevo cuadro de la Unión ampliada. La apelación al diálogo social, el Fondo social, a enmarcar en la extrema debilidad presupuestaria de la Unión, y al MAC, ilustran la asimetría entre espacio económico y social confirmando al mercado como el ámbito de la política social. Por ello el mercado de trabajo, funcionalizado, es el núcleo de la política social.

Sobre estas bases el Parlamento define el “modelo social europeo para el futuro (Resolución 2005/2248 (INI)). Confirmando la constante ideológica que preside la aproximación al modelo social, el eje de su propuesta es la reforma. Sus preocupaciones fundamentales serán, en este marco, la posible quiebra de los sistemas de Seguridad social, la plena realización del mercado interior que, generando crecimiento y competitividad, permitirá incrementar el bienestar, y las reformas de los mercados de trabajo.

La sostenibilidad de los sistemas de Seguridad social, que debe presidir su reforma conlleva inevitablemente una llamada a la introducción de la lógica privada en los mismos, incrementando la mixtificación de la protección y debilitando su dimensión pública y tutelar; “considera que los Estados miembros, sin dejar de respetar los principios de solidaridad y subsidiariedad, deberían reflexionar para encontrar modos alternativos de financiación de esos sistemas

que fomenten la realización de reformas dinámicas... promoviendo el principio de subsidiariedad vertical y horizontal entre instituciones y población” (apartado 19 de la resolución del Parlamento europeo “Un modelo social europeo para el futuro). La contradicción entre gasto social y competitividad se expresa en su llamada a la orientación del gasto público dirigida a la incentivación del trabajo, en esa consagración, ya indiscutible, del *workfare*. Estas alusiones a la definición política, por las instituciones europeas, del modelo social muestran la incapacidad de construir desde este proyecto una ciudadanía social europea, a la vez que erosiona la ciudadanía social estatal. El “modelo social europeo”, que pretende beneficiarse del aporte legitimador de la ciudadanía social estatal, insertándola en un nuevo paradigma constitucional compuesto, es en realidad destructor de la propia ciudadanía social, por que impone un modelo que la hace imposible. Que disuelve la autonomía de la política social, perdiendo toda significación desmercantilizadora, base de su capacidad tutelar, que presidía su perfil en el Estado social.

3.4. Ciudadanía social versus solidaridad competitiva

Es preciso ahora realizar algún acercamiento al modelo que impide la afirmación de la ciudadanía social. La relación entre política social, que no Derechos sociales, y constitución económica europea se construye de forma antitética a la establecida en el Estado social. Durante cierto tiempo, hasta la intensificación del proceso de integración, la doctrina afirmaba que la constitución económica comunitaria presuponía a los sistemas de derechos sociales de los Estados miembros, reforzándolos. Se predicaba la convivencia entre sistemas que no se presentaban como contradictorios y de los que se afirmaba su autonomía. Por ello la intervención europea iba dirigida, ante todo, a impedir la influencia de estos en la construcción del mercado de trabajo común. Ahora, esta interpretación se revela como un discurso agotado. La contradicción entre los modelos solo se salvaba por la relativa autonomía económica de los Estados miembros que ahora ha decaído impulsada desde la Comunidad. En el constitucionalismo social la economía estaba condicionada por el vínculo social que legitimaba la intervención pública correctora del mercado. En el ordenamiento

comunitario el modelo se construye sobre el principio contrario: el del vínculo económico a la política social, que se articula normativamente mediante la incontestable prevalencia de la competencia en el ordenamiento europeo, funcionalizando la política social al mercado que reclama, como único principio, la competencia. La política social solo es insertable en este modelo desde la lógica de la rentabilidad y la disciplina (*welfare*). “Quien quiere todavía el Estado social está constreñido- si se quiere ser políticamente correcto- a demostrar que este o aquel servicio social es estrictamente “funcional” a colocar sobre el mercado a los “indolentes”. Que el *welfare* tiene un valor, sobre todo, “económico”, dirá Cantaro.

El mercado y la competencia disuelven a la política social e impiden hablar de Derechos sociales, sin los que no se puede afirmar la ciudadanía social. El impulso público de la competencia y el mercado como principios absolutos impone la exclusión del status constitucional de los Derechos sociales propio del constitucionalismo social, desnaturalizando el papel constitucional del espacio social en el ordenamiento europeo. El nuevo compromiso del poder público en la tutela de la autonomía del mercado que incorpora el constitucionalismo económico europeo se configura como límite a la afirmación de la ciudadanía social. ¿Pero que quiere decir, exactamente, para el Estado actuar sobre el *a priori* del mercado? Quiere decir, sustancialmente, hacer plenamente operativas, consentir que adquieran plena autonomía, que se vuelvan características permanentes del mercado las variables condicionantes de un régimen *puro* de la competencia. La tarea del Estado, en otras palabras, es neutralidad respecto del mercado, pero de intervención respecto a la sociedad, para dirigirla hacia el mercado. El modelo que marca el tránsito de la ciudadanía social a la solidaridad competitiva es el del “Estado de mercado”.

Aunque el tránsito a un modelo social correspondiente al constitucionalismo económico europeo es una cuestión de coherencia de modelo, la literatura al respecto no es unánime y se confrontan dos propuestas explicativas. Por un lado, aquella que entiende que los modelos de *welfare* no han sido puestos en entredicho por el nuevo paradigma económico y, por tanto, en sus aspectos fundamentales se mantienen, si bien son afectados por

procesos de reestructuración para asegurar su continuidad. De esta forma el modelo social europeo, en esencia continua intacto y se confirma como fuente de ciudadanía social europea definida desde los Estados miembros. Por otro lado, la que reconoce el cambio de modelo en abierta contradicción con el gestado en el Estado social, confirmando el tránsito a la “solidaridad competitiva” que, profundizando la subalternidad de la política social, impide la afirmación de la ciudadanía social europea.

La primera propuesta viene representada, por su argumentación y elaboración, por Pierson. Su interpretación de la evolución de las políticas sociales se realiza descontextualizada, desvalorizando la relación que establece con el nuevo constitucionalismo económico y, en el caso de los welfare europeos, prescindiendo de la función homogenizadora y dirección de modelo que realiza la Unión europea. Realiza una labor de tecnificación en la que la relación entre economía y política que ha construido el marco de la ciudadanía social en la Europa occidental es sustituida por parámetros ajenos a la conformación del modelo de los welfare state, todo ello, lleva a entender que la agresión a los Estados de bienestar no es tan profunda como para hacer peligrar su continuidad. El problema es el de su reestructuración, más que el de su supervivencia como modelo. Ciertamente su afirmación viene matizada por la distinta afectación de los sistemas de bienestar de los distintos modelos, en la medida en que las bases de partida, los actores políticos y las características de cada uno de ellos los coloca en distinta posición para afrontar las reformas del sistema. La distinción entre los modelos de welfare que propone Esping-Andersen, constituyen la base de partida de su análisis que justifica la diversidad de situaciones y de respuestas nacionales, pues este es el marco de reflexión que propone.

Los elementos determinantes de la resistencia de los welfare states, en sus distintas variantes, que permiten afirmar su continuidad, son los electorales y, lo este autor llama, la “tenacidad institucional” (*stickiness*) estos impiden la ruptura del modelo. El primer elemento hace referencia al apoyo que mayoritariamente se mantiene a los sistemas de welfare y el segundo implica la tendencia a la continuidad de los institutos de protección social una vez puestos en marcha, la resistencia de estos constituirían un factor de

estabilidad que refuerza la permanencia del modelo, que solo se ve afectado por la reestructuración a que obliga las presiones a que están sometidos. Las tres tendencias que se introducen, en distinta medida según los modelos de welfare de partida, son la remercantilización, la contención del gasto y la recalibración. En los modelos liberales la remercantilización está presente en mayor medida, la contención del gasto es un rasgo general a todos los modelos y la recalibración, como ajuste, es la medida de la reforma de los modelos socialdemócratas. Las reformas, necesarias en todos los casos, en su interpretación no han comprometido al modelo de welfare.

La unidimensionalidad de los programas de bienestar como objetos de análisis y su descontextualización permiten esta conclusión. Ya en los años setenta Giannini nos avisaba del error de analizar el Estado social desde la perspectiva exclusiva de la protección social, sin contextualizarla en el conjunto de transformaciones que incorpora el Estado social y que conforman el modelo. Desde este planteamiento, la continuidad formal de la política social es un dato que no determina la permanencia del modelo, el análisis de las transformaciones, que incluso en esta interpretación se reconocen, en el contexto del constitucionalismo económico europeo es el que permitirá esclarecer la ruptura del modelo social del Estado social.

Esta construcción resulta llamativamente paralela, en cuanto a la eficacia, resistencia y exigencias de reforma, a la formulada por Sapir, que contribuye a legitimar las llamadas a la modernización de los sistemas de welfare de los Estados por parte de la Comunidad. Aunque la clasificación de los modelos de welfare europeos difiere de la de Esping-Andersen y, por tanto del esquema utilizado por Pierson, el paralelismo es evidente. Los modelos continental y mediterráneo son considerados como ineficaces, insostenibles y perturbadores para el funcionamiento del sistema económico exigiendo estrategias de reforma urgentes.

Las reformas que se reclaman para estos modelos se refieren esencialmente al mercado de trabajo y al sistema de pensiones, que resultan ser los objetivos de la estrategia de reformas impulsados por la Comunidad. La lógica del workfare se impone en los mecanismos de protección al trabajo y la de la remercantilización en

el sistema pensionístico. El modelo anglosajón se sitúa como referencia en la estrategia de reformas, a pesar de que en su diagnóstico, Sapir atribuye al modelo nórdico un alto grado de eficacia. La afectación del modelo es clara, el eje de la intervención desvirtúa la protección social que ha caracterizado la ciudadanía social en el Estado social. Establece, como criterio de reforma, la compatibilidad subalterna del núcleo de ciudadanía con las exigencias del sistema económico y, en especial, de la competitividad. Cualquier análisis de la evolución de la política social que no trascienda el elemento formal del mantenimiento de sistemas de protección social resulta problemático para entender las transformaciones de la forma de Estado. Son el nuevo significado de la intervención social y su ubicación en el nuevo constitucionalismo económico europeo, los que permiten captar la naturaleza de los cambios registrados.

Frente a estas interpretaciones el cambio de modelo es resaltado por otras contribuciones, confirmando su inserción en un nuevo marco contextual que afecta a la forma de Estado que se impone en la Unión desde Maastricht.

La solidaridad competitiva, por usar la expresiva fórmula de Streeck, ilustra el cambio de modelo y la nueva significación de la política social en el mismo. La subordinación de la política social a los imperativos económicos determina, en esta interpretación, la ruptura del modelo “la competencia constituye una fuerza altamente invasiva: tiene la capacidad de transformar las características de la solidaridad incluso en aquellas economías que han conseguido responder con éxito a la intensificación de las presiones del mercado”. La nueva solidaridad difiere de la anterior, ya no responde a un modelo distributivo y a una lógica interventora de corrección del mercado, sino que se inserta en él. Solo en el mercado es posible ésta. Por ello, la política social se inserta en la estrategia de aumentar las condiciones de competencia nacionales en el mercado único, el marco es la competencia interna y la naturaleza de la solidaridad cambia para volverse una solidaridad de naturaleza productiva y competitiva. La intervención social pasa ahora a realizarse actuando sobre la capacidad de competir de las personas en el mercado. La solidaridad debe realizarse a través del mercado. El “igualitarismo de la oferta” impregna de una lógica concurrencial a la inter-

vinción social, la remercantiliza. La protección contra los riesgos del mercado consiste en potenciar su inserción en el mismo, esta es la nueva paradoja de la solidaridad competitiva.

La estrategia de intervención social se ha trasladado a la capacitación de la mano de obra. La literatura actual sobre la *capability*, nuevo núcleo de la política social, ilustra este tránsito. Colocar en mejores condiciones de competencia a las personas es funcionalizar la solidaridad al mercado subordinándola. Proporciona, mediante la intervención social pública, mejores condiciones de competencia al capital. Convertir a la capacitación en el núcleo de la política social es pervertir el modelo, convertir al mercado en la fuente de la solidaridad.

Por otra parte, si la afectación radical de las políticas sociales ligadas al trabajo son determinantes en la afirmación del cambio de modelo, la política social no vinculada directamente al mercado de trabajo también se resiente. No solo porque la transferencia de recursos al “igualitarismo de la oferta” produce este efecto, sino porque los otros ámbitos de intervención se insertan, también, en la lógica remercantilizadora. Si la solidaridad supone ahora un costo de producción, esto implica que los ámbitos de intervención social deben medirse por su rentabilidad económica, configurándose como espacios híbridos donde la remercantilización se impone como criterio de acción. Esto afecta no solo a los nuevos espacios de protección que emergen como consecuencia de la aparición de nuevas demandas de tutela social, sino a los sectores maduros, sometidos cada vez más a la presión mercantil y convertidos en ámbitos de intervención privada, donde se impone la dinámica de la competencia. En este modelo, el mercado y su *vis* absorbente actúan impidiendo la afirmación de la ciudadanía social.

4. CONCLUSIONES

Constitución económica y modelo social no son sino dos caras de la misma moneda, por ello resulta difícil examinar una sin tener en cuenta el otro. Esto es más cierto aún en el caso de la Unión europea, sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los debates fundamentales desde los años ochenta es, precisamente, el

del equilibrio entre la integración económica y la social en la construcción europea. Esta cuestión ha emergido con fuerza en el proceso de ratificación del fracasado Tratado constitucional y, también ha estado presente, en el referéndum irlandés. Sin embargo, las respuestas, a una demanda cada vez más evidente, han sido desoídas, introduciendo modificaciones incapaces de reorientar la situación.

La revisión de los objetivos de la Comunidad, dando entrada a “un alto nivel de empleo y protección social”, entre otros, que conectan con la tradición del constitucionalismo social, se insertan en un marco refractario que impone una centralidad fuerte del mercado. La constitución económica europea, sigue definiéndose desde este impidiendo correcciones al mismo. Sitúa, por ello, a la dimensión social en una posición subalterna y funcional a las exigencias del mercado. Pero la constitución económica europea actúa también en otro nivel, ésta absorbe las constituciones económicas de los Estados, extendiendo su paradigma a éstos. Desde esta perspectiva, la constitución europea, cuyo núcleo sigue siendo económico, transforma el constitucionalismo estatal vinculado a la forma “Estado social”, desnaturalizándolo. Sanciona, así, el tránsito a una nueva forma la del “Estado mercado”. El neoconstitucionalismo europeo, del que debe destacarse la propuesta de la constitución multinivel, da cobertura teórica a la imposición del Estado mercado en contraposición al Estado social.

El debate político, en el interior de las instituciones europeas, sobre el modelo social es una muestra de esta transformación. En realidad, el modelo social europeo es una propuesta política, más que un modelo de referencia. Por su alusión implícita a la tradición del Estado social, tiene efectos legitimantes, pero, en realidad, lo que produce es la introducción de un nuevo paradigma en los elementos que, simbólicamente expresaban el compromiso del constitucionalismo social. Como hemos señalado, el debate sobre el modelo social europeo es el de su modernización, es decir, la introducción de una compatibilidad subalterna entre derechos sociales y protección y mercado, funcional a éste. La confrontación de modelos que realiza Streeck, entre solidaridad distributiva y competitiva ilustra el alejamiento del proyecto político del “modelo social europeo” de aquel gestado, en Europa occidental de la IIª

postguerra mundial. Estos son modelos contradictorios. Si antes el vínculo social al mercado, legitimaba una intervención correctora, que permitía condicionar al sistema económico, fundando una nueva relación entre economía y política. Ahora, el mercado funcionaliza a la política, desde su fuerte centralidad constitucional. Esto pretende expresar la fórmula “estado mercado”.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BÖHM, F. *Wirtschaftsordnung und Staatverfassung*, Mohr, Tübingen, 1950.
- BUCCI, G y PATRUNO, L. “Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull’ Europa “sociale” dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia” en *Costituzionalismo.it* 3/2005.
- CANTARO, A. *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Ediesse, Roma, 2006.
- CASSESE, S. “La costituzione economica europea” en *Revista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, pp 907 y ss.
- “L’Unione Europea come organizzazione pubblica composita” en *Riv. Ital. Dir. Pubblico Comunitario*. 2000, pp. 987-92.
- CONSTANTINESCO, L. J. “La constitution économique de la CEE” en *Revue Trimestrielle de Droit Europeen*” 1977, pp 239 y ss.
- DI NELLA, L. “La scuola di Friburgo o dell’ordoliberalismo” en *Diritto ed economia. Problema e orientamenti teorici*, (VV AA), Cedam, Milan, 1999, pp 171 y ss.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, 1990.
- FERRERA, M. “Verso una cittadinanza sociale aperta. I nuovi confini del welfare nell’Unione” en *Rivista Italiana di Scienza politica*, 2004, n° 1, pp 95 y ss.
- GIANNINI, M.S. “Stato sociale: una nozione inutile” en *Scritti in onore di C. Mortati*. Vol I, Giuffrè, Milan 1977.
- GIUBBONI, S. *Diritti sociali e mercato. La dimensione dell’integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

- GUARINO, G. *Eurosistema. Analisi e prospettive*. Giuffrè, Milan, 2006.
- JEPSEN, M. y SERRANO PASCUAL, A. "The European Social Model: an exercise in deconstruction" en *Journal of European Social Policy*, 2005, n° 3, pp 132 y ss.
- JESSOP, B. "Hacia un Estado de trabajo schumpeteriano. Observaciones preliminares sobre la economía política postfordista" en *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Univ. Nacional de Colombia, 1999.
- "Reflexiones sobre la (i) lógica de la globalización" en *Zona Abierta*, 2000, n° 92-3, pp 95 y ss.
- JOERGES, C. "What is left of European Economic Constitution?" en *EUI WP LAW 2004/13*.
- MAESTRO BUELGA, G. "Pacto de estabilidad y gobierno económico en la Unión europea" en *Revista Vasca de Administración Pública*, 2006, n° 74, pp
- "El impacto de la ampliación de la U.E. sobre el "modelo social europeo" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2006, n° 23, pp 7 y ss.
- MICCU, R. "'Economia e costituzione", una lectura Della cultura giuspubblicistica tedesca" en *Quaderni del Pluralismo*, 1996, n° 1, pp 243 y ss;
- "Economic governance in a Constitution for Europe: An initial assessment" en <http://www.ecln.net/> Lisbon 2003.
- MULLER-ARMACK, A. "Las ordenaciones económicas desde el punto de vista social" en *La economía de mercado*, Sociedad de estudios y publicaciones, Madrid, 1963, pp 81 y ss.
- MULLER-ARMACK, A. "The principles of the social market economy" en *German Economic Review*, 1965, n° 2, pp 89 y ss.
- PERNICE, I. "Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam; European constitution-making revisited?" en *Common Market Law Review*. 1999, n° 36, pp. 703-50.
- "De la Constitution composée de L'Europe" en *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 2000, n° 36, pp. 623-47.

- « *Multilevel Constitutionalism in the European Union* », *European Law Review*, 2002, n° 27, pp. 511-29; PIERSON, P. *The new politics of de welfare*, Oxford University Press, 2001.
- PIERSON, P. “Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del Estado de bienestar en la democracias desarrolladas” en *Zona Abierta*, 2006, n° 114/115, pp 43 y ss.
- POIARES MADURO, M. “L’equilibre insaisissable entre la liberté économique et les droits sociaux dans l’Union Européenne”, en *L’Union Eurpéenne et les driots de l’homme*, Bruylant, Bruselas, 2001, pp 465 y ss.
- ROSS, M. “Article 16 EC, and service of general interest; from derogation to obligation?” en *European Law Review*, 2000, pp 22 y ss.
- SAPIR, A. “Globalisation and the reform of European social models” (Documento presentado a la reunión informal del ECOFIN en Manchester 9 sep 2005) en www.bruegel.org 2005.
- “Globalization and the reform of European social model” en *Journal of Common Market Studies*, 2006, n° 2, pp 369 y ss.
- SAUTER, W. “The economic constitution of the European Union” en *Columbia Journal of European Law*, 1998, n° 4, pp 27 y ss.
- SCHARPF, FW. “Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea” en *Stato e Mercato*, 1998, n° 52, pp. 21 y ss.
- “The European Social Model: coping whith the challenges of diversity” en *MPIFG working papers 02/8*, 2002.
- STREECK, W. “Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva” en *Stato e Mercato*, 2000, n° 58, pp 3 y ss.
- STREIT, M.E. y MUSSLER,W. “The economic constitution of the European Community: From Rome to Maastricht” en *European Law Journal*, 1995, n° 1, pp 5 y ss.

Gonzalo Maestro Buelga