

EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA U.E. SOBRE EL «MODELO SOCIAL EUROPEO»*

GONZALO MAESTRO BUELGA**

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. SOBRE «EL MODELO SOCIAL EUROPEO».
 1. LOS CONTENIDOS DEL «MODELO SOCIAL EUROPEO».
 2. LA DEFINICIÓN DESDE EL NIVEL EUROPEO DEL MODELO SOCIAL.
 - A. *La aproximación normativa.*
 - B. *La definición política.*
- III. EL NUEVO PARADIGMA DE «MODELO SOCIAL EUROPEO».
- IV. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN.
 1. LA TEORIZACIÓN DE LA AMPLIACIÓN.
 2. INTEGRACIÓN NEGATIVA E INTEGRACIÓN POSITIVA EN LA 5ª AMPLIACIÓN DE LA U.E.
- V. AMPLIACIÓN EUROPEA Y MODELO SOCIAL: LA DEMANDA DE INTEGRACIÓN SOCIAL.
- VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La 5ª ampliación de la U.E. encierra una paradoja que solo resulta comprensible si se la vincula con el proyecto político de imposición de un nuevo paradigma de modelo social, que subyace en las demandas de modernización de los welfare nacionales, que se impulsa desde la instancia europea. La contradicción entre las condiciones sociales de los

* Este trabajo se inscribe en el marco de el proyecto de investigación financiado por el Ministerio español de Educación y Ciencia. Ref SEJ 2004-07987/JURI con el título de «Gobernanza económica y Constitución europea».

** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco.

países de la ampliación y la ausencia de una dimensión específica destinada a posibilitar la integración social de estos diferencia, la ampliación más trascendental de la Unión, de las precedentes, especialmente, de la de los llamados países de la cohesión.

Aunque existe una extensa literatura sobre la ampliación que la vincula con el «modelo social europeo», desde el punto de vista institucional esta relación no se presenta como obvia y, los efectos sobre la situación social y su erosión, tampoco aparecen como evidentes¹. En este sentido debemos recordar que la tradición de la CEE ha sido restar importancia a la disparidad de situaciones, en cuanto al bienestar y el desarrollo económico, en el proceso de construcción europea. Desde los comienzos de la construcción europea estas cuestiones se habían considerado como no determinantes en relación con la construcción del mercado común², confiando a su funcionamiento la tarea de la cohesión social. La referencia al informe Spaak (1956) es ya un lugar común, en el que se establece la relación entre las exigencias de la cohesión y mercado. La homogeneidad de las condiciones sociales no era una necesidad para la construcción del mercado, lo que permitía marginalizar las demandas de homogenización social y asentar la intervención comunitaria en la integración negativa. Así se han reconocido los problemas de gobierno en la Unión ampliada, que dificultan la plena instauración del mercado único pero, como tal, la ampliación no se ha vinculado de forma directa al «modelo social europeo» ni se ha profundizado en sus consecuencias, salvo excepciones. La diversidad de situaciones de bienestar se acrecentará con la ampliación, pero esto era una realidad ya con anterioridad.

Por otra parte, hablar del «modelo social europeo» resulta extremadamente difícil, habida cuenta de la ambigüedad de los contenidos que se asignan a este en los textos de la Unión, y de la pluralidad de significados que se recogen en la literatura especializada³. Los problemas de su definición tienen que ver con la diversidad de modelos de welfare⁴,

¹ KITTEL, B., «EMU, EU enlargement, and the European Social Model: Trends, challenges and questions», en *MPIFG Working Papers 02/1*, febrero 2002.

² CHASSARD, Y., «European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to the Open Method of Co-ordination» en *Social Exclusion and European Policy* (edit por D. G. Mayes, J. Berghman y R. Salais) Edward Elgar, Cheltenham, 2001, pp. 277 y ss.

³ JEPSEN, M. y SERRANO PASCUAL, A., «The European Social Model: an exercise in deconstruction», en *Journal of European Social Policy*, 2005, n.º 3, pp. 231 y ss.

⁴ ESPING-ANDERSON, G., *The three worlds of welfare capitalism*, 1990, Princeton UP.

lo que haría difícil establecer un modelo de referencia que fuese reconocible y extensible a la UE. Aunque no faltan definiciones que incorporen elementos comunes vinculados a la construcción del Estado social en la Europa de la segunda postguerra mundial, esta diversidad ha llevado a algunos a predicar más su función de proyecto político⁵ que de modelo consolidado. De hecho las referencias formales de la Unión al «modelo social europeo» inciden más en la necesidad de reformar los dos aspectos fundamentales del mismo, el mercado de trabajo y los sistemas de protección social, que en concretar sus contenidos. De esta forma, si se hace abstracción de una genérica referencia al bienestar, el modelo social se configura como ámbito de intervención, de reforma más que de tutela, en torno al cual definir las prioridades de intervención europea que permita situar a esta en condiciones de competitividad en el nuevo contexto mundial. Las reformas estructurales, como demanda de competitividad, acaban definiendo el «modelo social europeo».

Si bien es cierto que los problemas del «modelo social europeo» no vienen originados por la ampliación, estos si resultan acentuados por ella. La falta de respuesta a la demanda de distribución que plantea la ampliación acaba trasladando al ámbito social la competencia interterritorial en el seno de la Unión, lo que ha incrementado las tensiones que afectaban al modelo social, profundizando su deterioro. El problema de la ampliación, desde la perspectiva del «modelo social europeo» debe ser enfocada como la inserción de condiciones de asimetría radical, en las situaciones económicas y sociales, dentro de un proceso de imposición de un nuevo paradigma de modelo social. La dimensión de proyecto político del «modelo social europeo» viene así acentuada, porque proyecto político es la demanda de reforma estructural del bienestar como condición de competitividad⁶, que encuentra muchas dificultades para ser entendida como una exigencia objetiva, incluso desde el punto de vista de la competencia⁷.

En primer lugar se realizará una aproximación a la significación del término «modelo social europeo». En el apartado segundo de este tra-

⁵ JEPSEN, M. y SERRANO PASCUAL, A., «The European Social Model: an exercise in deconstruction», *op. cit.* .

⁶ SAPIR, A., «Globalisation and the reform of european social models», en www.Bruegel.org, 2005.

⁷ FRANZINI, M. y SUPINO, S., «Il «modello sociale europeo» e la crescita economica. Una critica di alcune diffuse e ingannevoli convizioni» en *Legittimare l'Europa* (a cura di Barca, L y Franzini, M), Il Mulino, Bolonia, 2005, pp. 239 y ss.

bajo se procederá a analizar las distintas perspectivas desde las que se ha definido el modelo social, en cierto modo, un estado de la cuestión crítico. El apartado tercero aborda una propuesta de redefinición de este, vinculándolo a la constitución económica europea y a las propuestas de revisión de los elementos nucleares de la tradición del welfare europeo. Se parte para ello de la construcción de la «solidaridad competitiva».

Los siguientes apartados analizan, en primer lugar, distintas perspectivas de acercamiento a la ampliación, para abordar después los problemas que plantea la última ampliación, en torno a la tensión entre integración negativa y positiva, lo que nos permitirá, posteriormente, vincular ampliación y «modelo social europeo». La relación problemática se establece en torno a la demanda insatisfecha de integración social (integración positiva). Las conclusiones recapitulan sintéticamente esta tesis.

II. SOBRE EL «EL MODELO SOCIAL EUROPEO»

Desde que esta fórmula cobró consistencia en la política comunitaria con las propuestas de Delors el «modelo social europeo» ha sido un término equivoco, sin contenidos precisos y que, más que definir modelos de intervención económica y tutela social, era utilizado con fines legitimadores, como una línea de discurso que pretendía contraponerse a la crítica del déficit social europeo. A ciencia cierta, nadie sabía en que consistía, más allá de vagas apelaciones a contenidos sociales difíciles de concretar. Es este un concepto polisémico con tantos significados como quieran atribuirle los distintos usuarios de la expresión, posiblemente, la enorme vaguedad de la expresión a acabado por desnaturalizarla, amenazando con situarse más en el ámbito de la retórica política que en el del debate de propuestas.

No obstante las dificultades mencionadas podemos, en una primera aproximación, señalar algunos rasgos que son a veces contradictorios, pero nos permiten acercarnos a ese nebuloso concepto. En primer lugar, este concepto alude, y adquiere su significación, referido a la tradición del constitucionalismo europeo de la segunda postguerra mundial. El Estado social actúa como marco referencial en el que el «modelo social europeo» encuentra una primera referencia de contenidos, aunque estos sean ciertamente evasivos. En segundo lugar, la pluralidad de experiencias, en el contexto europeo occidental, en la materialización de esta forma de Estado dificultan enormemente la definición de contenidos. Alguna

doctrina ha visto como problema fundamental esta variedad de modelos a la hora de establecer un marco europeo de intervención⁸. La diversidad de experiencias, aún englobándose en los contornos generales de la forma de «Estado social» amenaza la propia sostenibilidad de la fórmula⁹. En tercer lugar, el «modelo social europeo» se define desde la instancia estatal, aunque su virtualidad la tiene sobre todo en el debate europeo. Es la tradición asentada en las experiencias estatales la que proporciona la consistencia al concepto. Sin embargo, la traslación al contexto comunitario complejiza la cuestión, planteando como uno de sus problemas la relación entre ordenamientos, y la articulación de los distintos niveles de intervención en un nuevo contexto teórico caracterizado por el constitucionalismo compuesto europeo. Por último, los intentos de configurar un contenido a nivel comunitario que legitime el uso del término han sido insuficientes y se mezclan con el debate en torno al déficit social del constitucionalismo europeo y de la tensión asimétrica entre integración negativa (económica) y positiva (cohesión social)¹⁰. Posiblemente, esta dimensión del problema haya contribuido a considerarlo, desde el establishment europeo, como proyecto político en el destacan, sobre todo, las propuestas de reforma de lo que constituía la tradición que lo dotaba de sentido. Desde la «agenda de Lisboa» el «modelo social europeo», para la «clase política» europea, es el debate sobre su modernización, cuestión esta que ha entrado en la literatura académica¹¹. El problema del modelo social se traslada de su construcción, dada la debilidad de sus contenidos propiamente europeos, a la reforma de los Estados sociales europeos. El debate en torno a la «economía social de mercado altamente competitiva», en el atípico¹² e incierto proceso constituyente europeo, muestra como el modelo social adquiere el carácter de debate general sobre la relación entre integra-

⁸ SCHARPF, F. W., «The European Social Model: coping with the challenges of diversity» *MPIFG working paper 02/8*, 2002.

⁹ KITTEL, B., «EMU, EU enlargement, and the European Social Model: Trends, challenges and questions», *op. cit.*

¹⁰ SCHARPF, F. W., «Integrazione negativa e integrazione positiva: i delimi della costruzione europea», en *Stato e Mercato*, 1998, n.º 52, pp. 21 y ss.

¹¹ FERRARA, M., «Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento», en *URGE working paper 7/2004*.

¹² MAESTRO BUELGA, G., «Poder constituyente, principio democrático y continuidad en el Tratado constitucional de la Unión Europea» en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2004, n.º 15, pp. 133 y ss.

ción económica y social¹³. El significado a atribuir a la, también incierta y equívoca fórmula, introducida en el Tratado constitucional ilustra como el debate sobre el «modelo social europeo» no es sino el de la Constitución económica de la UE¹⁴. Los términos en que se ha resuelto la confrontación política en la Convención, parecen indicar que el «modelo social europeo» permanecerá encerrado en los límites del debate sobre la reforma de los Estados sociales europeos. Así el modelo social se convierte en la negación de sus contenidos o, al menos, de las señas de identidad que han permitido hasta ahora dotar de algún sentido al término. Como algún autor ha señalado¹⁵, es posible que el «modelo social europeo» haya muerto antes de nacer. La prevalencia de la integración negativa elimina el espacio de debate sobre el modelo social y este solo se hace visible como legitimación de la demanda que el mercado plantea a los sistemas de welfare estatales. Modelo social, en este caso no es sino el debate sobre la constitución económica integrada, compuesta, en el futuro de la construcción europea. Por ello tiene una dimensión de proyecto político innegable, cuya determinación de contenidos constituye el nudo del conflicto que debe integrar el constitucionalismo europeo, tal y como muestran los problemas de ratificación del Tratado constitucional.

1. LOS CONTENIDOS DEL «MODELO SOCIAL EUROPEO»

La diversidad de modelos de welfare presentes en la Europa de los 15 es tomada como base de partida para una propuesta de reforma del Estado social centrado en los contenidos del «modelo social europeo». Sapir no solo reordena y amplía la tipología de Esping-Andersen, sino que utiliza otros criterios, sustancialmente distintos, basados en la eficiencia y equidad que le permitirá determinar los elementos que inciden en la pérdida de eficiencia económica de algunos de estos sistemas. El resultado será fundamental, desde las exigencias del sistema económico, la demanda de reformas de los elementos que la mayoría de autores

¹³ JOERGES, C. y RÖDL, F., «Social Market Economy» as Europe's Social Model?, en *EUI working paper Law*, n.º 2004/8.

¹⁴ MICCÙ, R., «Economic governance in a Constitution for Europe: An initial assesment», en *www.ecln.net/* Lisbon 2003.

¹⁵ WICKHAM, J., «The end of the European Social Model: Before it began?», en *EurUnion2*, Irish Congress Trade Unions.

configuran como el núcleo del «modelo social europeo». La eficiencia se convierte en el criterio decisivo, aunque se soporte en escasos resultados empíricos, contraponiéndose a la protección. Los cuatro modelos que distingue son: el nórdico, el anglosajón, el continental y el mediterráneo. El resultado de su análisis excluye la viabilidad de futuro de los modelos continental y mediterráneo. Estos modelos son considerados como desincentivadores del empleo y el crecimiento, su sostenibilidad depende de su capacidad para recuperar la eficiencia de su sistema económico y para ello su reforma resulta inevitable.

Los elementos que caracterizan su sistema de welfare que les caracterizan y, a la vez, determinan su ineficiencia son dos: un mercado de trabajo altamente protegido legalmente y un sistema de prestaciones sociales costoso que se concentra fundamentalmente en las pensiones de jubilación, a estos rasgos se añade el peso, determinante, de la negociación colectiva y la influencia sindical en la determinación de los salarios. Los países que engrosan los grupos continental y mediterráneo son ampliamente mayoritarios en la Europa de los 15 y condicionan decisivamente el proyecto europeo. Naturalmente, tutela legal del mercado de trabajo significa rigidez de este mercado y rigidez implica ineficacia, que impide el crecimiento y el empleo. Situación esta que se ve agravada por las rigideces que introduce la influencia sindical en las condiciones de trabajo. Por otra parte, los altos costos de un sistema de pensiones que también desincentiva el trabajo, impiden el uso de recursos económicos para otros destinos que favorezcan la competencia económica. Tutela del trabajo y protección social general se contraponen a competitividad y resultan, así, fuente de ineficacia. El discurso económico dominante avala esta argumentación¹⁶. De esta manera la intervención política europea sobre el modelo social se desplaza de los elementos de tutela social que lo caracterizan, a la exigencia de su reforma. El «modelo social europeo» es un concepto en construcción cuyos contenidos, a diferencia de lo que caracterizó la experiencia del constitucionalismo social europeo, dependerá de cómo se articule la compatibilidad entre protección social y competitividad económica. Desde esta perspectiva el modelo está por construir, el único elemento cierto es la necesidad de reforma de los sistemas de welfare estatales. Como puede verse, este es el discurso sostenido desde las instancias europeas, que irradia al conjunto de los Estados imponiéndose como modelo. Todo ello implica la dificultad de

¹⁶ PISANI-FERRY, J., «What's wrong with Lisbon?», en *www.bruegel.org*, 2005.

definir un concepto que esta en construcción, cuyo rasgo solo se identifica negativamente y cuyo eje de articulación reincide en la asimetría entre integración económica y social.

Aunque estas son las bases que fundamentan el discurso europeo, comúnmente la doctrina ha identificado el contenido del escurridizo «modelo social europeo» vinculándolo a las experiencias y a la tradición europea común del Estado social, sin que la evidente diversidad en su materialización impida extraer elementos comunes en torno a los que perfilar el modelo. El primer punto de acuerdo es precisamente la singularidad europea del modelo en contraste con el capitalismo anglosajon, especialmente el americano. El segundo consiste en recoger algunas características que, a pesar de la diversidad de experiencias, son generalizables. Algunos autores recogen una tabla notablemente extensa¹⁷, otros sintetizan esos rasgos comunes¹⁸ pero en todos están presentes los siguientes.

- Un sistema de protección social de carácter universalista, mejor podríamos decir general.
- Un mercado de trabajo presidido por un sistema de derechos de los trabajadores.
- Una presencia sindical significativa en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo, que permite un cierto nivel de distribución en el mercado.

Estos rasgos definidores establecen una relación directa con los que caracterizan el Estado social como proyecto de integración del Trabajo¹⁹. La protección social ejemplifica el papel de los Derechos sociales como mecanismo de garantía de la integración económica del Trabajo. Los derechos del trabajador constituyen las bases iusfundamentales del nuevo *status* del trabajo en el sistema. La negociación colectiva y la mediación sindical del conflicto reequilibran la situación de los sujetos del conflicto y permiten una distribución en el mercado que sanciona la integración. Ciertamente los elementos citados no siendo exhaustivos cons-

¹⁷ VAUGHAN-WHITEHEAD, D. C., *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European Social Model*. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, 2003, p. 6.

¹⁸ KITTEL, B., «EMU, EU enlargement, and the European Social Model: Trends, challenges and questions», *op. cit.*; SCHARPF, F. W., «The European Social Model: copin with the challenges of diversity», *op. cit.*

¹⁹ MAESTRO BUELGA, G., *La constitución del Trabajo en el Estado social*, Comares, Granada, 2002.

tituyen parte de la que podríamos llamar «teoría del Estado social». Su materialización difiere, en los distintos casos, y depende de las condiciones nacionales, pero constituían piezas del proyecto de integración del Trabajo que incorporaba el constitucionalismo social. La tradición y los términos nacionales del conflicto explican la diversidad. La unidad, mejor la generalización de estos rasgos, expresan los contenidos que permitían esa integración. La conexión entre aquello que identifica el «modelo social europeo» y las bases de construcción del Estado social es la coincidencia doctrinal que dota de sentido la afirmación de este. Los problemas de la determinación de sus contenidos vienen más por la transformación de esta forma de Estado en los actuales momentos que por la diversidad de la materialización del proyecto del Estado social.

Esto evidencia que la dimensión estatal es la que ha construido la imagen del «modelo social europeo» y su dependencia de la experiencia estatal. La dimensión comunitaria del modelo social es casi inexistente. En los comienzos del proceso de integración europea la absoluta marginalidad de la dimensión social explicaba la ajenidad del nivel europeo en la conformación del modelo. El fin de la autonomía económica de los Estados y la capacidad de condicionar los fundamentos económicos y sociales de estos por el proyecto europeo exigió una paulatina ampliación del espacio social europeo, sin embargo este es todavía residual, incapaz de influir en la determinación del modelo, como no sea desde la perspectiva antes apuntada, es decir desde su contraposición al Estado social. Las aportaciones recientes más significativas han sido la definición de los objetivos de la Unión y la CDFUE²⁰, que ahora está en entredicho por los problemas derivados de la ratificación del Tratado constitucional. Estas incorporaciones, desde el nivel europeo, se inscriben en el proceso de reformulación del modelo. Por ello decimos que lo que se ha entendido como «modelo social europeo» se construye desde la instancia estatal y, en cierto modo, en contraposición al nivel europeo.

2. LA DEFINICIÓN DESDE EL NIVEL EUROPEO DEL MODELO SOCIAL

Dos son las fuentes que nos permitirán realizar este acercamiento a la definición del «modelo social europeo», por una parte las normati-

²⁰ BRONZINI, G., «Il modello sociale europeo e il processo costituente dell'Unione» en *Fondazione Lelio e Lisli Basso*, Osservatorio sull'Europa, paper 1/2003. www.fondazionebasso.it.

vas, con especial referencia a los Tratados, y, por otra las no normativas, documentos preparatorios (comunicaciones) y documentos esencialmente políticos (conclusiones de los Consejos europeos) entre otros. Ciertamente no hay una consagración normativa de este concepto, los intentos en el marco de la Convención de incluir el modelo social entre los objetivos de la Unión se saldaron con un fracaso (ver el informe final del grupo de trabajo XI, sobre la Europa social, apartado 17, CONV 516/3), pero los intentos de visualizar en el derecho primario un cierto equilibrio entre la dimensión económica y social de la integración europea han obligado a introducir contenidos que evocan los elementos del modelo social. Por otra parte, las fuentes no normativas aluden a un contenido normativo, ya consolidado, en los Tratados y otras fuentes europeas, configurando, así, un nivel europeo en la construcción del modelo social que se corresponde con el proyecto que está presente en las declaraciones políticas, a las que más tarde aludiremos.

El análisis normativo tiene que hacerse en relación a las correcciones que el propio Derecho originario introduce en el mercado, por ello nos centraremos en la relación entre constitución económica europea, política social y Derechos sociales y en la articulación que de estos hacen los Tratados. Fuera del marco de la constitución económica no es comprensible el papel que el «modelo social europeo» juega en el proceso de integración. Además, la relación entre cohesión y mercado es el eje en torno al cual se articula el discurso institucional sobre esta cuestión.

A. *La aproximación normativa*

El anexo 1 (sobre política social) de las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Niza, de diciembre de 2000, sanciona esta dimensión normativa. «El Modelo Social Europeo se ha desarrollado a lo largo de los últimos 40 años a través de un acervo comunitario sustancial que los tratados de Maastricht a Amsterdam han permitido reforzar considerablemente» (apartado 12), junto a normas de derecho derivado referidas a libre circulación de trabajadores, igualdad de género en el ámbito laboral, salud y condiciones de trabajo de los trabajadores etc mencionan los capítulos sociales de los Tratados y en especial el de empleo introducido en Amsterdam.

Como hemos dicho, desde la década de los 90 la crítica del déficit social europeo se ha intentado paliar con un discurso, que se pretende

reequilibrador, visualizando la dimensión social en los tratados. La idea del equilibrio entre las dos dimensiones de la integración y la interdependencia entre estas recorre toda la referencia normativa de la dimensión europea del modelo social. No se trata de hacer aquí un recorrido histórico de la construcción de esta dimensión social, pero resulta útil referirse a cómo la versión consolidada de los Tratados en vigor, y las novedades que se apuntan en el Tratado constitucional, incorporan esta idea.

En materia de constitución económica existe una coincidencia amplia en la literatura especializada que sostiene la continuidad, sin novedades significativas, entre el Tratado en vigor y el Tratado constitucional²¹, por ello los avatares de la ratificación no afectan a esta reflexión. Las referencias fundamentales vienen constituidas por la definición de objetivos del art. 2, el título VIII, sobre el empleo, y el título XI sobre la política social. La definición de los objetivos de la Unión son el intento más visible de consagrar el equilibrio entre la dimensión económica y la social de la integración. El punto de llegada normativo de la tensión entre integración positiva y negativa en los tratados. El art. 2 recoge, junto al desarrollo sostenible, un alto nivel de empleo y protección social, la igualdad de género, el desarrollo sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y la cohesión económica y social entre otros objetivos. Como se ve, este precepto incorpora una heterogeneidad de contenidos contrapuestos entre sí pretendiendo sugerir la idea de equilibrio antes expresada. Es necesario, para determinar el alcance del art. 2 y ver como se resuelve la tensión entre objetivos en conflicto, contextualizar esta disposición con los arts 3 y 4 a los que llama el mismo art. 2. De esta forma los artículos 3 y 4 adquieren una relevancia especial porque son el marco de acción en el deben materializarse los objetivos del Tratado. Los objetivos vienen, en este caso, definidos por los instrumentos. Los artículos 3 y 4, así como los títulos que los desarrollan tienen una función fundamental en el contexto normativo de los Tratados, estos organizan la compatibilidad entre esa conflictiva relación de objetivos, estableciendo la verdadera relación entre ellos. Son los mecanismos de intervención, la definición del instrumental de construcción del mercado único y de la UME, los que establecen la relación entre la integración económica, prevalente, y la posibilidades que se abren para la puesta en marcha de la integración positiva. Este marco norma-

²¹ DI PLINIO, G., «La costituzione economica nel processo costituente europeo» en *Dir Pabb. Com. Ed Eur*, 2003-IV, pp. 1780 y ss.

tivo resulta determinante y su análisis deja poco margen para la duda. El cuadro que condiciona los objetivos sociales, dentro del cual estos deben operar, viene constituido por la construcción del mercado común y la UEM y los instrumentos son las políticas definidas en los preceptos siguientes, en especial en el art. 4. El imperativo, determinante del espacio social, es la «economía de mercado abierta y de libre competencia». El condicionante viene establecido por el objetivo de la intervención macroeconómica y de la política monetaria, es decir la estabilidad de precios. Debemos recordar que han sido precisamente la centralidad de estos aspectos, competencia y construcción del mercado los que han determinado la preeminencia de la integración negativa²² y la exigencia de la intervención reequilibradora desde la instancia europea²³. La nueva definición de objetivos no contribuye a dotar de contenidos al «modelo social europeo» en la medida en que continua consagrando la subalternidad, la minoridad, del espacio social.

Por otra parte, la novedad que Amsterdam introduce y a la que se ha dado una considerable relevancia desde la perspectiva de la consolidación del nivel europeo del modelo social, ha sido el título sobre el empleo. Ciertamente, es una novedad relevante, pero se trata, otra vez, de constatar si se ha avanzado en el equilibrio de la tensión entre integración negativa y positiva, sobre el que, al menos en la línea de los principios, se ha pretendido construir la aportación europea al modelo social. Lejos de tener una consideración autónoma, fruto de su consignación entre los objetivos de la Unión, el empleo se configura en el art. 125, como ámbito de actuación subordinado a las exigencias del mercado y la competitividad «potenciar una mano de obra cualificada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico». La alusión a los objetivos del art. 2 tiene, en este contexto, la función de reforzar esa subordinación en la lógica ya expresada. El empleo en el ordenamiento europeo es más una variable subordinada, sobre la que se hace recaer las exigencias de competitividad, que un objetivo social capaz de integrar el «modelo social europeo». Más aún, desde la concepción del empleo que destilan los Tratados, se fundamenta la exi-

²² POIARES MADURO, M., «L'équilibre insaisissable entre la liberté économique et les droits sociaux dans l'Union Européenne» en *L'Union Européenne et les droits de l'homme*, Bruylant, Bruselas, 2001, pp. 465 y ss.

²³ POIARES MADURO, M., «Europe's Social self: «The Sickness Unto Death» en *Constitutionalism web-papers*, con WEB, n.º 2/2000, <http://lesl.man.ac.uk/conweb/>.

gencia de reforma del modelo social, como veremos más adelante. Además el propio art. 126 establece la compatibilidad entre las políticas de empleo y las Orientaciones Generales de Política Económica a que se refieren los arts. 98 y 99. Esta compatibilidad no significa que el empleo ingresa en la política económica pudiendo condicionarla, sino que se impone su adaptación a los objetivos de esta, vinculados a la garantía macroeconómica del mercado único.

Si los Tratados no son capaces de interiorizar el equilibrio entre integración económica (mercado) e integración social resulta difícil ver en estos una consagración del modelo social que se predica. Pero las escasas innovaciones que incorpora el Tratado constitucional tampoco servirán para romper la asimetría y la subordinación del ámbito social. Las novedades fundamentales en referencia a la propuesta que pretende expresar el «modelo social europeo», es decir el equilibrio entre el mercado y la dimensión social, se registran en la nueva redacción de los objetivos (art I-3) y en la incorporación a la Constitución europea de la CDFUE. El art I-3 reproduce el elenco heterogéneo de objetivos que las últimas versiones de tratados contenían, con la misma relación con los instrumentos y los marcos condicionantes en que estos deben ser satisfechos, aunque innova introduciendo como referencia de modelo la «economía social de mercado altamente competitiva». Son conocidas las dificultades, desde el punto de vista de la construcción histórica del concepto, para fundamentar el pretendido equilibrio entre el momento económico y el social en esta fórmula²⁴, pero la intención de los impulsores de la inclusión de la fórmula no han dado los resultados que pretendían²⁵. La inclusión del inciso «altamente competitiva» expresa la asimetría entre mercado y dimensión social, desplazando el peso al primero y reforzando las exigencias de la competitividad en la configuración del modelo.

La CDFUE debía aportar la creación de un espacio social en el ámbito del iusfundamentalismo constitucional europeo que permitiera superar la marginalidad de la dimensión social. Los Derechos sociales, insertos en el Tratado constitucional, deberían introducir mecanismos jurídicos capaces de condicionar al mercado. Vincular al sistema económico desde

²⁴ JOERGES, C. y RÖDL, F., «Social Market Economy as Europe's Social Model?», *op. cit.*; MICCÙ, R., «Economia e costituzione», una lettura della cultura giuspublicistica tedesca», en *Quaderni del Pluralismo*, 1996, n.º 1, pp. 243 y ss.

²⁵ MICCÙ, R., «Economic governance in a Constitution for Europe: An initial assesment», *op. cit.*

la perspectiva iusfundamental. En la lógica del modelo social, esa tendría que ser la misión de los Derechos sociales de la Carta, creando un espacio de garantía²⁶. Ciertamente, la pretendida indivisibilidad de los derechos que consagra la Carta debería ser un instrumento para lograr este objetivo, sin embargo la propia formulación literal desmiente la paridad de status para los derechos sociales que siguen aquejados de una minoridad jurídica²⁷. Un análisis, aunque sea somero, de la CDFUE desmiente la posibilidad de otorgar a la Carta ese papel de introducir espacios de garantía de los derechos sociales y permitir el condicionamiento del mercado. Aunque la CDFUE no es objeto directo de este trabajo, resulta pertinente hacer algunas consideraciones. Llama la atención una anomalía evidente, las libertades económicas vinculadas a la garantía del mercado único no se ubican en la Carta, que aparece como la sede constitucional de los derechos, sino en un lugar privilegiado del Tratado constitucional (tit. I) y con una denominación especialmente relevante «libertades fundamentales», recogiendo la jurisprudencia del TJCE en este tema. Se pretende singularizar las libertades económicas vinculadas a la garantía del mercado y sus principios respecto del resto de los derechos, conectándolas con los objetivos de la Unión de forma directa. No se debe olvidar que son estas libertades las que fundamentan normativamente, desde el ámbito iusfundamental, la tutela de la competencia y refuerzan la centralidad del mercado con un instrumento privilegiado. De esta forma se constitucionaliza, no ya la «economía social de mercado», término confuso, con multiplicidad de significados, sino el mercado *tout court*, dotándole de garantías especiales. Esta singularidad normativa, ajena al constitucionalismo social que había debilitado las libertades económicas, operan condicionando el sistema de la Carta, de la parte segunda, que debe compatibilizarse con esta regulación privilegiada. El resultado es evidenciar, otra vez, la asimetría entre unos y otros derechos, entre los económicos y los sociales, interiorizando, en el ámbito constitucional, la prevalencia de la integración económica a como eje central del proyecto europeo.

²⁶ SCIARRA, S., «Fundamental labour rights after the Lisbon agenda», en *Working paper del centro di studi di Diritto del lavoro europeo Maximo D'Antona*. Univ. degli Studi di Catania, n.º 65/2005.

²⁷ KENNER, J., «Economics and social rights in the EU legal order: The mirage of indivisibility», en *Economic and social rights under the EU Charter of Fundamental Rights- A legal perspective*, *op. cit.* pp. 1 y ss.

Por otro lado, la Carta, en correspondencia con lo anterior, establece un mecanismo de relación contextual con el resto del Tratado que afecta especialmente a los Derechos sociales. Este aspecto ya estaba presente en el texto de Niza, a pesar de ajenidad formal a los tratados, pero en el Tratado constitucional adquiere una relevancia más significativa. Es posible sostener que la parte más trascendente de la Carta, no es tanto su regulación de los derechos, como la que contiene las disposiciones generales de interpretación y aplicación que provocan una clara devaluación de los derechos sociales²⁸. No solo por la relación con el sistema de competencias y su reparto, la apelación a los objetivos de la Unión como límites a los derechos, la distinción entre derechos y principios o la legitimación de las intervenciones extraconstitucionales como criterios de interpretación, cuestión esta singularísima en el derecho constitucional comparado, sino por el establecimiento de este mecanismo de relación contextual de los derechos con el resto del tratado que, como hemos dicho invierte la relación entre los elementos constitucionales en el conjunto del texto. El artículo II-112.2 es el mecanismo que organiza la compatibilidad subalterna de los Derechos sociales con el mercado, esa parece ser su función. Sancionar que los derechos reconocidos en la Carta «que se mencionen en otras partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas» significa privar de autonomía normativa a los derechos, desplazar la definición del contenido de los mismos a las partes más instrumentales de texto constitucional. Los derechos establecen, de esta forma, una relación subordinada con las partes del texto que establecen las políticas económicas de la Unión, expresando esa prevalencia de la integración económica que estaba presente en los objetivos de la Unión, que de esta forma se ven confirmados. Es cierto que en las explicaciones sobre la Carta de Derechos fundamentales, adjuntada como declaración anexa al Tratado constitucional, se hace referencia expresa a los derechos de ciudadanía de la Unión, en relación con este precepto, pero también que esta alusión lo es *ad exemplum*. Las explicaciones reiteran que la Carta no modifica el régimen de derechos conferidos por el Tratado CE ahora recogidos en la Parte I^a y III^a de la Constitución. La doctrina, a pesar de la mención expresa a los derechos de ciudadanía, considera muy pro-

²⁸ BERCUSSON, B., «Episodes on the path towards the European Social Model: The EU Charter of Fundamental Rights and the Convention on the future of Europe», en *The futur of labour law*, Hart publishing, Oxford, 2004, pp. 179 y ss.

blemático excluir otros derechos²⁹, siendo especialmente afectados las libertades económicas y la regulación de la política social. Este precepto revaloriza la parte IIIª del Tratado constitucional frente a la Carta de Derechos.

Desde el punto de vista normativo el modelo social que se diseña en el derecho originario europeo sanciona la asimetría entre integración negativa y positiva, subordinando la dimensión social europea a las exigencias de la competitividad y el funcionamiento del sistema económico. Por otra parte, la constitución económica, consagrada en los Tratados, se conforma como el nivel que impone la generalización de un nuevo paradigma de modelo social, que será confirmado en las fuentes no normativas, y lo hace en contraposición al modelo social gestado en el seno del constitucionalismo social. Ello aunque el Estado social continúe cumpliendo formalmente una función legitimadora y se vincule al «modelo social europeo».

B. *La definición política*

Detengámonos ahora en la definición del «modelo social europeo» que se realiza desde las fuentes no normativas. Desde las primeras menciones expresas que se realizan a este concepto, a mediados de los noventa con las intervenciones de la Comisión presidida por Delors, aparece asociado a la compatibilidad entre dimensión social y competitividad económica. Así, junto a competitividad se citan la cohesión y el diálogo social³⁰, la combinación entre exigencias económicas y dimensión social es el núcleo definidor del modelo.

Las aproximaciones que al concepto se han hecho en los últimos años, sin embargo debilitan esta formulación. Por una parte, desvirtúan el aparente equilibrio entre las dos dimensiones, por otra trasladan el acento a la reforma, modernización, del modelo social, precisamente, en unos momentos en los que se acentúa la crítica a la combinación perversa de la erosión de los sistemas de welfare nacionales y la ausencia de un nivel europeo de protección social.

Es sintomático que en el Consejo que simboliza la recuperación de

²⁹ SCARABBA, V., «Le “spiegazioni” della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione», en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2005-I, pp. 59 y ss.

³⁰ VAUGHAN-WHITEHEAD, D. C., *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European Social Model*. *Op. cit.* pp. 4-5.

la intervención social, Lisboa marzo de 2000, la referencia expresa al «modelo social europeo» se haga bajo el rótulo de la modernización. La agenda de Lisboa es pues la de la modernización del modelo social y las referencias inmediatas son la construcción de un Estado activo de bienestar. Como siempre las fórmulas aparecen desfiguradas y con contenidos retóricos y confusos. Junto al objetivo del empleo se incorpora la tensión entre protección, en las diversas variantes (prestaciones contra el desempleo, y de tutela del mercado de trabajo) y empleabilidad, trasladando la estrategia interventora a la capacitación profesional de la mano de obra y la flexibilidad del mercado laboral «mejorar la empleabilidad... y reducir las deficiencias en materia de cualificaciones... Dar una mayor importancia a la formación continua como componente básico del modelo social europeo... y la adaptabilidad, mediante una gestión más flexible de la jornada laboral y la alternancia entre los puestos de trabajo» (punto 29 de las conclusiones de la presidencia del Consejo de Lisboa, 23-4 de marzo de 2000). Respecto a la protección social, la modernización y el Estado activo de bienestar, introducen una tensión entre protección prestacional e incentivación del trabajo y sostenibilidad económica del sistema de pensiones. La tensión que se establece entre sistemas de protección social y exigencias económicas se resuelve abiertamente a favor de estas últimas afirmando la funcionalidad de las políticas sociales a la productividad como base de la competitividad. La comunicación de la Comisión al Consejo, Parlamento, CESE y Cte de las Regiones (COM (2001) 313) clarifica el sentido de las formulaciones de la agenda de Lisboa. Modernización del «modelo social europeo» significa funcionalizar la intervención social a las exigencias de la competitividad «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 papel de apoyo mutuo de las políticas económicas y sociales» (COM(2001) 313).

Desde estos planteamientos debemos leer la lapidaria y escueta definición, quizá la única que se ha formulado explícitamente, que el Consejo de Barcelona, 15-6 de marzo de 2002, nos da del «modelo social europeo» «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 del bienestar activo debería alentar a las personas a trabajar, puesto que el empleo es la mejor garantía contra la exclusión social» (conclusiones de la presidencia del Consejo de Barcelona, 15-6 de marzo de 2002). Los posteriores a este documento clarifican, aún más, la funcionalidad de la política social a las exigencias económicas. Solo por citar algunos textos que nos parecen relevantes, aludiremos a la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al CESE y al Cte de las Regiones sobre «Modernización de la protección social para crear más y mejores empleos: un enfoque general que contribuya a hacer que trabajar sea rentable» (COM (2003) 842 final), que se coloca cronológicamente en los momentos previos de reconsideración de la agenda de Lisboa, y a las conclusiones de la presidencia del Consejo de Bruselas, 22-3 de marzo de 2005, que recoge la comunicación de la Comisión sobre la revisión y realización de los objetivos de la estrategia de Lisboa. Respecto al primer documento, la funcionalidad de la política social se expresa en unos términos que no pueden ser ignorados. «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 adecuados para hacer que el trabajo sea más atractivo.

La expresión «hacer que trabajar sea rentable» designa, en particular, las políticas propuestas por 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, invertir en educación y formación y fomentar la movilidad» (COM (2003) 842). La revisión de la agenda de Lisboa, no hace sino reforzar estas consideraciones. Respecto al mercado de trabajo, reforzar el «modelo social europeo» no es sino colocar en el centro a la empleabilidad y sus condiciones: adaptabilidad a las exigencias del mercado y flexibilidad de los mercados de trabajo, sancionando la concepción anterior. La política social en general es contemplada desde la perspectiva de la modernización de los sistemas de welfare nacionales, convirtiendo en el eje del modelo social las exigencias de su reforma. Así, parece que la recons-

trucción, desde el nivel decisonal europeo, del modelo social se formula como exigencia de reforma de los sistemas de protección social nacionales. «El modelo social europeo» se construye desde la confrontación con la tradición del constitucionalismo social, que era el que soportaba la carga legitimante del proyecto de construcción europea. En torno a la nueva consigna «modernizar el modelo social» se construye un nuevo paradigma que resulta contradictorio con la construcción que el imaginario social ha hecho del modelo.

III. EL NUEVO PARADIGMA DE «MODELO SOCIAL EUROPEO»

La utilización de la construcción de la «solidaridad competitiva» trata de insertar, tanto las referencias normativas, como la construcción política del concepto «modelo social europeo» en un marco teórico que dote de poder explicativo a propuestas desarticuladas y, a veces, fragmentarias, aunque nunca incoherentes.

La aproximación al modelo social que hace Streeck³¹ nos parece especialmente sugerente, revelando el cambio de paradigma. Dos ideas emergen en la propuesta de este autor que nos parecen especialmente reseñables, la primera es que la competencia, como núcleo incondicionado del constitucionalismo económico europeo, transforma los sistemas de protección vinculados a la tradición del Estado social. Establece una funcionalidad fuerte entre protección y mercado que impone la pérdida del Status de los Derechos sociales construidos en la IIª postguerra mundial, abandonando su función correctora del mercado. La segunda, no menos importante, dado los planteamientos mayoritarios entre la doctrina, consiste en establecer una vinculación entre el reparto de espacios en la intervención económica entre la instancia europea y la estatal y el modelo resultante del nuevo paradigma. Las dificultades derivadas del reparto competencial Estados-Unión en los ámbitos económicos y sociales lejos de ser vistas como un obstáculo para la realización del modelo social y para la eficacia en la intervención, se entienden funcionales a las exigencias de la competencia y profundizan la marginalidad y funcionalidad de la intervención social. Estas serán las consideraciones que

³¹ STREECK, W., «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», en *Stato e mercato*, 2000, n.º 58, pp. 3 y ss.

vayamos a desarrollar en este apartado, en un intento de clarificar este nuevo paradigma.

La nueva formulación de la solidaridad competitiva, en consonancia con las propuestas de la Unión, se articula en torno a tres ejes: La competencia como piedra angular del sistema que determina el lugar de la protección social. La recuperación del mercado como el espacio donde opera la solidaridad. La subordinación de la intervención protectora, de la política social, a las exigencias del mercado y la competencia, organizando la compatibilidad subalterna de esta.

La competencia actúa como una fuerza irresistible que transforma la solidaridad³², esta se convierte en un coste³³ de la producción, invirtiendo el carácter de la intervención social en la propuesta keynesiana. La solidaridad perturba el funcionamiento de la competencia en cuanto dificulta su funcionamiento grabando con costes externos al mercado y dificultando la competitividad de los capitales en la concurrencia económica.

Por otra parte, la competencia define el espacio de la solidaridad que, paradójicamente, es ahora el mercado. La competencia privatiza el espacio de la solidaridad, lo mercantiliza, el funcionamiento del mercado deviene la fuente primaria de solidaridad realizándose en este. «En el intento de adaptarse a esta nueva presión competitiva, las comunidades nacionales buscan defender su solidaridad interna no tanto mediante la protección y políticas de tipo distributivo, sino mediante el logro del éxito competitivo y productivo. Este éxito es buscado utilizando la política, no en contraposición al mercado, sino dentro del, y con el mercado»³⁴. Con esto se recupera la concepción explicitada en el Tratado constitutivo de la CEE, cuando se vinculaba la mejora de los niveles de bienestar social a la construcción de mercado común, como una consecuencia evidente que justificaba la omisión de la dimensión social en los Tratados. La solidaridad se privatiza en cuanto se hace depender del mercado su efectiva realización, despublicándola, operando una retirada de la responsabilidad pública en la construcción del nuevo paradigma. El contenido clásico de la protección, su campo de acción, consti-

³² STREECK, W., «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», *op. cit.* .

³³ JESSOP, B., «Reflexiones sobre la (i) lógica de la globalización», en *Zona Abierta*, 2000, n.º 92-3, pp. 95 y ss.

³⁴ STREECK, W., «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», *op. cit.*

tuye ahora espacio de la competencia y como costo de producción debe ser tratado. Por ello los nuevos ámbitos de actuación tienen que ver con la mejora de la competitividad de los capitales donde se define el territorio de la solidaridad, insertándose directamente en la actuación de la competencia. En palabras de Streeck: la economía como política social³⁵, donde esta no solo se subordina a aquella, sino que se realiza en su interior. Los ámbitos de intervención tienen que ver con la mejora de la competitividad de los capitales nacionales, solo que estas actúan sobre los ciudadanos, en su inserción en el mercado. El cambio de modelo significa el tránsito de la solidaridad distributiva, necesariamente correctora del mercado, a la solidaridad competitiva. La distribución no es ya el campo de acción de la política social, porque redistribuir significa corregir, no solo ex post, la actuación del mercado y, por ello actuar sobre la competencia.

La nueva formulación del paradigma se realiza en torno al lo que llama este autor «igualitarismo de la oferta»³⁶, la intervención social se traslada de la protección y distribución a la mejora de las condiciones de competencia de los trabajadores. Se trata de colocarlos en situación de competir en el mercado, de insertarlos en condiciones de igualdad con otros individuos en un mercado de trabajo cada vez más competitivo. Esta forma proteger a los trabajadores de los efectos del mercado mediante el aumento de sus capacidades supone, a la vez, incrementar la competitividad del capital. La protección se alcanza mediante la competencia. Cobra sentido, así, la apelación a la doble reforma de los sistemas de welfare nacionales, la de los sistemas de protección social y la los mercados de trabajo. La empleabilidad es pues el eje de la modernización del «modelo social europeo» porque esta refleja el contenido del «igualitarismo de la oferta», esta correspondencia ha sido justamente señalada y revela la interiorización de la ideología del *new labour* en la configuración del «modelo social europeo»³⁷. Se complementa esta intervención con la reforma de la protección que se centra en la asistencia-lización de la misma³⁸. La reforma de los sistemas de pensiones y la

³⁵ STREECK, W., «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», *op. cit.*

³⁶ STREECK, W., «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», *op. cit.*

³⁷ FREDMAN, S., «The ideology of New Labour Law», en *The futur of labour law*, *op. cit.* pp. 9 y ss.

³⁸ MAESTRO BUELGA, G. y GARCÍA HERRERA, M. A., *Marginación, Estado social y Prestaciones autonómicas*, Cedecs, Barcelona, 1999, pp. 62-4.

actuación contra la exclusión social son por ello objeto preferente de actuación en el impulso modernizador que se reclama.

Resulta evidente el paralelismo entre el modelo de la «solidaridad competitiva» y las propuestas contenidas en los intentos de definición del «modelo social europeo» tal y como se realiza desde la instancia europea, por ello hemos señalado que modelo social, desde esta construcción, no es sino sustitución del paradigma construido en torno al Estado social por otro sustancialmente distinto que se contradice con la pretensión de reequilibrar los espacios social y económico en la Constitución económica europea.

Puede parecer que la alusión al reparto de espacios, en los ámbitos económico y social, entre la Unión y los estados miembros, constituya un elemento periférico respecto al «modelo social europeo», cuya inserción complejice innecesariamente el análisis. Sin embargo, no es así, esta cuestión incide directamente en la intensificación de la dinámica de competencia interestatal que se inserta en la lógica del modelo descrita y que se acentúa en la nueva Europa a 25.

La organización de la intervención en los ámbitos económicos y sociales entre la unión y los Estados miembros resulta funcional a la lógica de la competencia y es expresión de las nuevas relaciones entre territorio y competencia económica³⁹. Esta consideración es especialmente relevante para la reflexión sobre el «modelo social europeo». En primer lugar, porque la ausencia de mayores competencias en el ámbito social ha sido considerada por la doctrina como una de las causas del déficit social europeo y de las dificultades para construir un modelo social⁴⁰. Si la erosión del modelo social se produce, sobre todo, como consecuencia de la afectación de los sistemas nacionales de welfare producido por los imperativos de la integración económica en el espacio del mercado único, la exigencia de la construcción de un espacio social construido desde la instancia europea, que compense el deterioro de la protección nacional, resulta una

³⁹ STREECK, W., «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», *op. cit.*

⁴⁰ GIUBBONI, S., *Diritti sociali e Mercato*, *op. cit.* Cap. IV, especialmente pp. 282 y ss; También «Social rights under the European Constitution: Comparing ideal-typical models of European federalism» en *WPCSDLE*, «Massimo D'Antona», n.º 58/2005; POIARES MADURO, M., *We the Court. The European Court of justice and the European economic constitution. A critical reading of article 30 of the EC Treaty*, Oxford, 1998, pp. 102 y ss.

evidencia, a la vez que una insoslayable demanda⁴¹. En segundo lugar, porque, la relación entre modelo social y diseño del reparto competencial de intervención socio-económica, obliga a insertar esta reflexión en el marco general y más complejo del constitucionalismo compuesto o multinivel⁴². Pues bien, las propuestas que buscan una recomposición del modelo social desde el nivel europeo, como respuesta a la crisis de los welfare nacionales, no tienen en cuenta las consecuencias de esta teorización constitucional, a pesar de las alusiones que se hacen a estas tesis. Desde esta perspectiva los espacios estatal y europeo no son escindibles sino que se integran en un proyecto único del que forman parte las formas de actuación territorial. «El hecho de que un nuevo tipo de solidaridad no venga buscado en una comunidad política unificada a nivel europeo refleja a su vez *la perversidad de una competitividad siempre más intensa*»⁴³. La fragmentación institucional favorece la competencia y el establecimiento de unas relaciones interterritoriales de competencia en el seno de la Unión, son funcionales al nuevo modelo social. Igualmente lo es la diversidad de modelos de welfare que incorporan las experiencias estatales en la construcción europea, reforzada por la falta de mecanismos de intervención centralizada en política social, objetivamente suponen un impulso de las tendencias competitivas. Esta diversidad se convierte en un factor determinante en la erosión del modelo social en el nuevo contexto de la 5ª ampliación que se introduce como parte del mismo modelo⁴⁴. En este caso la diversidad no juega solo como asime-

⁴¹ POIARES MADURO, M., «Europe's Social self: The Sickness Unto Death», *op. cit.*

⁴² PERNICE, I., «Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam; European constitution-making revisited?», en *Common Market Law Review*. 1999, n.º 36, pp. 703-50; «De la Constitution composée de L'Europe», en *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 2000, n.º 36, pp. 623-47; «Multilevel Constitutionalism in the European Union», *European Law Review*, 2002, n.º 27, pp. 511-29; CASSESE, S., «L'Unione Europea come organizzazione pubblica composita», en *Riv. Ital. Dir. Pubblico Comunitario*. 2000, pp. 987-92; MANZELLA, A., «L'identità costituzionale dell'Unione Europea», en *Studi in onore di Leopoldo Elia*. Tomo II, Giuffrè, Milan, 1999, pp. 923-50. También «La ripartizione di competenze fra Unione Europea e stati membri», en *Quaderni costituzionali*, 2000, n.º 3, pp. 531-43; «Lo Stato "Comunitario"», en *Quaderni costituzionale*. 2003, n.º 2, pp. 273-94.

⁴³ STREECK, W., «Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva», *op. cit.*

⁴⁴ RODES, M., «The enlargement crisis of the European Union», en *Journal of European Social Policy*, 2003, 13, n.º 1, pp. 54 y ss.

tría en las condiciones sociales fruto de una distinta materialización histórica de Estado social en el marco nacional, sino que introduce una diferenciación fuerte y cualitativa, no cuantitativa que, desde el punto de vista del modelo social, se vincula mucho más con el cambio de paradigma que con la tradición del constitucionalismo social⁴⁵.

Con independencia de las causas, la profundidad de las transformaciones realizadas y de la irreversibilidad de las mismas, las reformas de los sistemas de protección de los nuevos socios de la Europa del Este incorporan una mezcla de radical primacía del mercado junto a un deterioro notable de la protección social, fruto del desmantelamiento de las redes de protección creadas por el «socialismo real», acercándoles al modelo americano de welfare⁴⁶. Ciertamente, tampoco puede hablarse, más que relativamente, de una homogeneidad de los sistemas de welfare en la Europa de la ampliación pero sí en la coincidencia de esos rasgos, que además son usados como mecanismos de competencia. Tiene razón Kovács cuando sostiene la dificultad de hablar de fronteras entre sistemas de welfare, coincidentes con el viejo «telón de acero»⁴⁷, incluso de dos modelos distintos. Lo que la diversidad de situaciones sociales está produciendo es la acentuación de la competencia en el ámbito social, acentuando la tendencia a la americanización de la protección, como rasgo generalizado del nuevo modelo social europeo

IV. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN

1. LA TEORIZACIÓN DE LA AMPLIACIÓN

Antes de abordar las condiciones en que se produce la 5ª ampliación nos parece necesario hacer un pequeño repaso de las propuestas de interpretación teórica de la ampliación. Algunas de ellas, desde una perspectiva general, permiten insertar la ampliación en el proyecto de revisión del «modelo social europeo».

⁴⁵ GUILLÉN, A. y PALIER, B., «Introduction: Does Europe matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states», en *Journal of European Social Policy*, 2004, 14, n.º 3, pp. 203 y ss.

⁴⁶ KOVÁCS, J. M., «Approaching the EU and reaching the US? Rival narratives on transforming welfare regimes in East-Central Europe», en *West European Politics*, 2002, n.º 2, pp. 175 y ss.

⁴⁷ KOVÁCS, J. M., «Approaching the EU and reaching the US? Rival narratives on transforming welfare regimes in East-Central Europe», *op. cit.*

Alguna literatura sobre la ampliación de la Unión europea ha llamado la atención sobre el tratamiento fragmentario, casuístico, de esta cuestión⁴⁸ ligada al mismo proceso de construcción europea. Se pretende, desde esta reflexión contribuir a una teoría de la ampliación, mejor de las ampliaciones, de la Unión, basada en la teoría de las organizaciones internacionales, que permita aproximaciones generales y brinde marcos conceptuales más rigurosos para el análisis de estos procesos. Sin embargo, desde las distintas aproximaciones teóricas tampoco se encuentran instrumentos sobre los que construir una teoría de este género. Cada perspectiva precondiciona la comprensión del fenómeno con sus planteamientos de partida. La búsqueda de instrumentos conceptuales en las experiencias de ampliación de otros organismos internacionales, introduciendo una dimensión comparatista, tampoco parece dar respuestas satisfactorias.

Para nosotros el intento de construir una teoría de la ampliación de la Unión europea tiene escaso sentido por dos razones. Por la singularidad de la Unión europea como organización supranacional que dificulta el uso, siquiera limitado, de cualquier perspectiva comparatista. Si esto puede resultar evidente, la diversidad contextual y de situación de los países aspirantes a la adhesión en las sucesivas ampliaciones plantea, igualmente, problemas difícilmente superables. Una teorización general de la ampliación corre el riesgo de desatender las exigencias de singularidad de estos procesos que se resisten al uso de un marco conceptual general. Históricamente, la significación de la CEE en un contexto de relaciones económicas caracterizadas por la autonomía del espacio estatal, se diferencia de la que adquiere la Unión en el nuevo contexto global. De la misma forma los países aspirantes, en las distintas ampliaciones, divergían profundamente en sus características condicionando de tal forma el análisis que impide la aplicación de esquemas generales. Una teoría general tiende a valorizar los elementos formales frente a los problemas sustanciales que subyacen a cada episodio. Sin embargo algunas de las propuestas, sin la pretensión conceptual antes señalada, pueden ser de utilidad. El debate suscitado por la reflexión sobre la ampliación de Vobruba⁴⁹ ilustra el uso de esquemas

⁴⁸ SCHIMMELFENNIG, F. y SEDELMEIER, U., «Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research», en *Journal of European Public Policy*, 2002, 9, n.º 4, pp. 500 y ss.

⁴⁹ VOBRUBA, G., «The enlargement crisis of the European Union: limits of the dialectics of integration and expansion», en *Journal of European Social Policy*, 2003, 13, n.º 1, pp. 35 y ss.

generales. Su tesis de la crisis de ampliación y expansión de la Unión basada en la incapacidad institucional de respuesta a las exigencias de funcionamiento que plantea la Unión ampliada y los límites a este proceso derivados de esta incapacidad, revalorizan la dimensión de los requisitos institucionales y organizacionales en estos procesos. El modelo de ampliación que hasta ahora ha presidido las sucesivas ampliaciones hasta 1995, se habría agotado, en opinión de este autor, otorgando a la ampliación hacia la Europa del Este un valor de ruptura⁵⁰ que evidencia la crisis. La expansión (ampliación) extendiendo la integración crea problemas de inclusión, la expansión (ampliación) intensificando la integración incrementa estos problemas. Desde las coordenadas actuales que definen a Europa (la Unión Europea) este modelo no es ya practicable. «El punto crucial es la previsible ruptura con el modelo de desarrollo de la UE en general. A medida que las dialécticas de integración y expansión alcanzan sus límites, todos esos países externos a la UE que hoy forman su cordón sanitario no pueden ya esperar formar parte de la periferia de la UE mañana y ser parte de su opulento centro el día de pasado mañana»⁵¹. Los problemas de legitimación pueden resultar insuperables para gobernar las consecuencias de una ampliación que no puede responder a las expectativas que han abierto con estos procesos. Ciertamente este planteamiento no es una teoría general de la ampliación pero permite centrarse en la definición de las exigencias de la ampliación en la lógica del modelo social al que se pretende acceder. Los problemas de la ampliación que en esta reflexión se plantean, sin embargo, no tienen en cuenta que estos no resisten un análisis formal. La afirmación de la crisis del modelo, por el contrario debieran plantearse en torno al cambio de paradigma, que resulta favorecido por la ampliación.

Otras perspectivas teóricas pueden ser de mayor utilidad en la medida en que plantean precisamente como problema de la integración el modelo social y sus cambios, vinculados a la imposición del nuevo paradigma dominante. Bieler construye una teoría de la ampliación de la UE, de alcance general, basada en una aproximación «neogramsciana»⁵².

⁵⁰ VOBRUBA, G., «The enlargement crisis of the European Union: limits of the dialectics of integration and expansion», *op. cit.*

⁵¹ VOBRUBA, G., «The enlargement crisis of the European Union: limits of the dialectics of integration and expansion», *op. cit.*

⁵² BIELER, A., «The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration», en *Journal of European Public Policy*, 2002, 9, n.º 4, pp. 575 y ss.

Los conceptos clave que utiliza en su construcción son el de bloque histórico hegemónico al que vincula la propuesta social que subyace a las sucesivas ampliaciones de la Unión, a la vez que le sirve para el análisis concreto de cada una de ellas. La idea de bloque hegemónico permite determinar las fuerzas que impulsan el proyecto de ampliación y la lógica implícita en el mismo. Naturalmente el resultado es explicado en términos de lucha entre los distintos sujetos del conflicto que determina la salida final. Este planteamiento general, aceptable como propuesta metodológica, lleva a una lectura de las diversas ampliaciones como expresión de una línea de continuidad construida en torno a la imposición del proyecto neoliberal que se gesta claramente desde las reformas de los tratados iniciada en Maastricht. Las tendencias que conviven en el seno de la Unión y que se manifiestan en las reformas de los tratados, sin duda contradictorias, no ocultan la hegemonía del neoliberalismo⁵³. La constitución económica que incorpora la construcción de la UEM inserta el proyecto europeo en la lógica neoliberal, desplazando a las tendencias neomercantilistas y socialdemócratas de la hegemonía en el proyecto europeo⁵⁴.

Así la ampliación de 1995, siendo formalmente muy distinta por los países afectados, se inscribe claramente en la imposición de la propuesta del bloque dominante y de la estrategia neoliberal. La definición del conflicto y del alineamiento de bloques tanto en Austria como en Suecia llevan a esa conclusión. En el primer caso, la hegemonía viene definida por los intereses del sector exportador que impulsa, tanto la reestructuración del sector productivo industrial, como su inserción en el contexto del mercado único⁵⁵. El apoyo a la ampliación por parte del partido socialdemócrata y de los sindicatos expresan la coincidencia en la asunción del papel de la competitividad en el nuevo contexto global como forma de tutela de los intereses de determinados sectores laborales, contribuyendo a configurar el bloque dominante. Respecto a Suecia se consigue una confluencia de intereses bajo la hegemonía del poder

⁵³ BIELER, A., «European integration and the eastward enlargement: the widening and deepening of neo-liberal restructuring in Europe», en *Queen's Papers on europeanisation*. 2003, n.º 8.

⁵⁴ Ver la definición de las tendencias que conviven en el proyecto europeo en VAN APELDOORN, B., *Transnational capitalism and the Struggle over European Integration*, Routledge, Londres, 2002.

⁵⁵ BIELER, A. «The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration», *op. cit.*

del capital trasnacional. La hegemonía social de estos sectores económicos determinan la adhesión sindical a la propuesta, si bien la fundamentan en la posibilidad de intervención desde una instancia europea que limite las tendencias a la imposición del modelo neoliberal. El resultado final es la conformación de un bloque hegemónico claramente liderado por el capital trasnacional sueco⁵⁶.

El esquema de bloque hegemónico se traslada a la última ampliación, en la que la forma de plantearse el conflicto es compleja y fuertemente condicionada por la desaparición de los viejos Estados del socialismo real. La referencia de la UE como modelo democrático y estable y como modelo económico, capaz de suscitar el consenso se unía a las decisiones de las elites locales que acaban imponiendo el proyecto que es impulsado desde la propia Unión «En resumen, La ampliación de la UE con la propuesta social de asegurar e intensificar la reestructuración neoliberal en la CEE completa los objetivos de ambos la CEE y las elites estatales que quieren asegurar externamente la reestructuración, y de la UE y del Capital trasnacional europeo que quiere expandir la acumulación capitalista a la CEE»⁵⁷.

Ciertamente este planteamiento más que una teoría de la ampliación es una propuesta metodológica que resulta difícilmente objetable en la medida en que el conflicto de intereses, tanto entre los distintos capitales como el fundamental, Capital-Trabajo, son los que explican la lógica de las propuestas. El concepto de hegemonía se inserta en este contexto y permite verificar el proceso del nuevo paradigma de modelo social que impone el proyecto europeo y que está presente en la ampliación. Ello no significa que las distintas ampliaciones no deban tener un tratamiento específico y que sea difícil una reconducción unitaria del proceso de integración europea en su conjunto.

2. INTEGRACIÓN NEGATIVA E INTEGRACIÓN POSITIVA EN LA 5ª AMPLIACIÓN DE LA U.E.

La situación de los nuevos países miembros reflejada una diferencia de desarrollo económico tal con la Europa de los 15 que resultaba evi-

⁵⁶ BIELER, A., «The struggle over EU enlargement: a historical materialist analysis of European integration», *op. cit.*

⁵⁷ BIELER, A., «European integration and the eastward enlargement: the widening and deepening of neo-liberal restructuring in Europe», *op. cit.*

dente la necesidad de una intervención europea que introdujera elementos de corrección a esta situación, la propia ampliación, dada su naturaleza e incluso los precedentes de la 3ª ampliación, exigía una intervención en el ámbito social. Los retos que planteaban los países candidatos a la adhesión volvían a proponer, con una urgencia mayor si cabe, la necesidad de equilibrar la integración negativa con la integración social, sin embargo, esta demanda ha quedado insatisfecha en el proceso de adhesión. Los acuerdos de adhesión y las ayudas para financiar el periodo previo (preadhesión) han desmentido lo que parecía una necesidad obvia.

Como se sabe, las negociaciones para la adhesión se realizaron sobre la base de los principios establecidos en el Consejo de Copenhague de 1993⁵⁸. Tres criterios conformaban la estrategia negociadora y la exigencias de la UE para el ingreso de los nuevos miembros. El político: definido como el respeto a los Derechos humanos y a la democracia. El económico: definido como «la existencia de una economía de mercado en funcionamiento» y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado de la Unión. La aceptación del «acervo comunitario»: que se define como la aceptación y capacidad para asumir los objetivos comunitarios y las obligaciones, entre los que se reseñan explícitamente la Unión política, Económica y monetaria. Este primer momento que condicionará la dinámica política de la negociación excluye la referencia a la dimensión social. Aunque la perspectiva inmediata de ampliación afectaba, entonces, a países con alto grado de bienestar social y desarrollo económico, los criterios estaban ya pensados para la 5ª ampliación. Este Consejo realiza consideraciones dirigidas a los países de la Europa Central y Oriental (PECO) expresando su preocupación principal: la de garantizar el pleno asentamiento de la economía de mercado y de las normas de la competencia en estos. A ellos va dirigida una estrategia de colaboración para lograr este objetivo. El anexo II de los acuerdos de este Consejo, establece los ámbitos preferentes de acción, a saber: la mejora de acceso al mercado, que significa la apertura de sus mercados, aumentar la eficacia económica, es decir mejorar el marco ambiental de funcionamiento del sistema económico, esencialmente infraestructuras y fomentar la integración económica, que se dirigía a materializar la interiorización normativa de la garantía de la

⁵⁸ MARTÍNEZ-MEDIERO DEL MOLINO, P., «La ampliación y el instrumento de ayuda institucional de la Comisión Europea. Programa de hermanamientos o Twinning», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2004, n.º 52, pp. 61 y ss.

competencia en sus economías (Anexo II, conclusiones de la presidencia del Consejo de Copenhague, 21-2 junio de 1993). Como puede verse la centralidad de la integración negativa es absoluta en el proceso de integración de los PECO, resultando simplemente ausentes los problemas de la dimensión social de la ampliación. La paulatina evolución de la pre-adhesión y el seguimiento de estos países confirma el eje central de la integración económica. En los momentos previos al final de la negociación de los acuerdos de adhesión, la Comisión reconocía el esfuerzo de adaptación económica y la plena implantación de la economía de mercado, así como el resultado de la apertura de sus mercados, «Estos países ya realizan entre la mitad y las dos terceras partes de su comercio con la UE» (Hacia una Unión Europea ampliada. Documento de estrategia e informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión, 9 octubre de 2002). El resultado final, consignado en los acuerdos de adhesión confirma la ajenedad de la dimensión social en la ampliación. El dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de los 10 países candidatos, sanciona las apreciaciones del informe mencionado, solo reitera la importancia de continuar con los esfuerzos de adaptación que exige la adhesión y hace especial referencia a la prevalencia del Derecho comunitario y a su efecto directo recordando el «carácter vinculante de estas normas cuyo cumplimiento es indispensable para garantizar la efectividad y la unidad del Derecho comunitario» (Dictamen de la Comisión de 19 de febrero de 2003).

Las condiciones recogidas en el texto del acuerdo de la adhesión, cuyo análisis detallado por su extensión no podemos realizar en este trabajo, son significativas, no aluden a la dimensión social de la ampliación, solamente reiteran la vinculación al cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Unión y su participación en la UEM a partir del momento de la adhesión. Las disposiciones financieras contenidas en el acuerdo (arts 27-34) son irrelevantes desde el punto de vista de la integración social, en esencia se resumen a una rectificación presupuestaria, que entra en vigor en mayo de 2004, fecha de materialización efectiva de la adhesión, que permitirá la participación de los nuevos miembros en el presupuesto comunitario. La especificación de las cantidades que percibirán los nuevos socios (arts 29-30) ilustran la marginalidad social de la financiación de la ampliación. La influencia de la ampliación en el conjunto de la Unión es contemplada desde la perspectiva económica,

estableciéndose mecanismos de excepción tendentes a garantizar el funcionamiento de la economía de mercado en el mercado único frente a perturbaciones que se produjesen como consecuencia de la situación económica de los nuevos miembros (arts 37-8). Los periodos transitorios que se prevén, que implican la no vigencia plena de la libertad de circulación de trabajadores, significan cautelas en la gestión de la ampliación frente a efectos potencialmente desestabilizadores especialmente en regiones fronterizas, con mayor permeabilidad social y económica, pero no intervención social integradora. Como hemos visto la ampliación excluye la dimensión social de su ámbito de actuación, recogiendo dos principios acuñados desde el origen de la CEE: la irrelevancia para el proyecto europeo de la asimetría de las situaciones sociales, aunque estas se manifiesten ahora de manera especialmente aguda, y la centralidad del mercado como fuente de bienestar, que confina a la intervención europea a posiciones subalternas.

La ausencia de la integración positiva en el proceso de ampliación de la Unión se manifiesta especialmente en la fase de la preadhesión. Las condiciones de partida de los países PECO y los criterios para la adhesión colocan a estos en unas circunstancias especiales, diversas de las de las anteriores ampliaciones, incluso de aquellas de los llamados países de la cohesión, esta situación introduce una demanda de integración social reforzada que debería afrontarse en el periodo de la preadhesión. La propia Comisión, en el informe sobre la «situación social en la Unión europea» del año 2004, reconoce esta situación de partida, «las presiones financieras derivadas de la transición a la economía de mercado han tenido un importante impacto en la reforma de las pensiones en los nuevos Estados miembros de Europa central y Oriental. Por ejemplo los despidos colectivos en el proceso de reestructuración de las antiguas empresas estatales dejaban pocas alternativas a las jubilaciones anticipadas a gran escala, con un alto coste para los presupuestos públicos. El problema de la financiación no estaba, sin embargo, confinado al aspecto del gasto. Los trabajadores adquirirían derecho a pensión sobre la base de su carrera laboral, mientras que la financiación se basaba en impuestos sobre las nóminas recaudados a nivel de las empresas. En una situación de reducción del empleo, con una economía sumergida creciente y graves dificultades para recaudar las cotizaciones a la seguridad social, el antiguo sistema de financiación y adquisición de derechos de pensión no podía mantenerse» (Comisión Europea, La situación social en

la Unión europea 2004, perspectivas). Los informes elaborados en el proceso de la ampliación advertían de esta situación de partida, que singularizaba la adhesión «Otra diferencia entre esta ampliación y las anteriores es que la mayoría de los nuevos miembros están finalizando la transición de unas economías planificadas a un sistema de mercado, y han atravesado unas reformas económicas difíciles»⁵⁹. A pesar de que el proceso de adhesión planteaba ya una demanda de intervención social las negociaciones sobre la misma ignoraron una exigencia que condicionaba el futuro del modelo social de la Unión en su conjunto. Las negociaciones, presididas por los criterios de adhesión mencionados, se centraron en los avances en la interiorización del acervo comunitario y en las reformas para la plena instauración del mercado, exigidas por el mercado único⁶⁰, que eran más intensas en la medida en que la construcción del mercado único había avanzado profundizándose en la integración económica. Los programas específicos de ayuda en la fase de preadhesión estaban destinados a la asistencia en el campo de las reformas normativas que permitieran satisfacer el criterio del acervo comunitario y a las transformaciones económicas que completasen la transición a la economía de mercado⁶¹, la escasa relevancia social de los programas Phare, uno de los principales instrumentos de ayuda en la preadhesión, es reconocida de forma general⁶². Por otra parte, la forma y los requisitos de las ayudas en la preadhesión introdujeron tensiones adicionales en las variables macroeconómicas de estos países que acentuaban su situación social. Muchas ayudas europeas exigían la cofinanciación por parte los Estados beneficiados, acentuando las presiones financieras y de gasto que se transferían al ámbito social contribuyendo a deteriorar, más aún, la precaria situación en el proceso⁶³. La preadhesión no hizo más que pro-

⁵⁹ KOK, W., *Informe para la Comisión Europea sobre «Ampliación de la Unión Europea. Logros y desafíos»*, 19 de marzo de 2003.

⁶⁰ MAYHEW, A., «Enlargement of the European Union: An analysis of the negotiations with the Central and Eastern European countries», en *Sussex European Institute*, Working papers n.º 39/2000.

⁶¹ MARTÍNEZ-MEDIERO DEL MOLINO, P., «La ampliación y el instrumento de ayuda institucional de la Comisión europea. Programa de hermanamientos o Twinings», en *loc. cit.*

⁶² LENDVAI, N., «The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy», en *Journal of European Social Policy*, 2004, 14, n.º 3, pp. 319 y ss.

⁶³ FITOUSSI, J. P. y LE CACHEUX, J., *L'Etat de l'Union Européenne*, 2005, Press de Sciences Po, 2005, pp. 116.

fundizar en la asimetría entre integración positiva y negativa, acentuando la intervención dirigida a implantación del mercado, el resultado ya en aquellos momentos fue la tendencia a insertarse en la dinámica competitiva mediante la renuncia a la tutela social. Las resistencias respecto a las exigencias en materia medioambientales y de seguridad laboral, evidenciadas en las negociaciones de la adhesión por parte de los PECO⁶⁴, permiten entrever las consecuencias respecto al «modelo social europeo». La adhesión, por la forma y las condiciones que impone no pretende la extensión del «modelo social europeo» a los nuevos miembros, sino que contribuye a su erosión⁶⁵.

V. AMPLIACIÓN EUROPEA Y MODELO SOCIAL: LA DEMANDA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Si la preadhesión esta dirigida a la integración económica de los países candidatos, permitiendo su inclusión en el mercado único, la adhesión, tampoco incorporó la perspectiva social en las ayudas financieras de la Unión. Los análisis económico-financieros de la ampliación muestran claramente la incapacidad de la Unión para hacer frente a la demanda de intervención social que esta plantea. La diferencia en la situación de desarrollo económico y protección social es tan llamativa que excusa cualquier comentario, es suficiente recordar los plazos previstos para la aproximación de los nuevos miembros al 75 % del nivel de PIB medio de la Unión de los 15, que se cifran, según los países, en periodos que van de los 25 a los 50 años⁶⁶, con ritmos de aproximación similar a los que experimentaron los países de la cohesión. Frente a esta situación la respuesta financiera es anormalmente escasa. Si se tiene en cuenta la ayuda prevista para el periodo 2004-06, el costo de la ampliación ha resultado llamativamente bajo, el esfuerzo a realizar por los 15 es de 25 euros por habitante y año, más o menos el 0,1 % de su PIB, nada que ver con el

⁶⁴ MAYHEW, A., «Enlargement of the European Union: An analysis of the negotiations with the Central and Eastern European countries», *op. cit.*

⁶⁵ VAUGHAN-WHITEHEAD, D. C., *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European Social Model. Op. cit.*, pp. 493.

⁶⁶ ALLEMAND, F., «L'élargissement de l'Union Économique et Monétaire: enjeux et risques», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2004, n.º 476, pp. 153 y ss; LEFEBVRE, M., «Le grand bond vers l'Est : une nouvelle Europe», en *Revue du Marché commun et de la l'Union Européenne*, 2004, n.º 478, pp. 281 y ss.

realizado en ampliaciones anteriores, en definitiva la ampliación no es creíble, desde el punto de vista financiero-presupuestario, si se quiere mantener como referencia el «modelo social europeo»⁶⁷. Pero el problema no es solo el nivel de recursos previsto para este periodo, sino que las condiciones de aplicación de las ayudas pueden provocar que estos países resulten, en esta primera fase, contribuyentes netos. Esta contradicción extrema más los efectos competitivos sobre el espacio social. Algunas previsiones autorizadas ponen en cuestión que financieramente la adhesión beneficie en los primeros años a los países PECO «De entrada, no es cierto que los nuevos miembros sean beneficiarios netos de los fondos comunitarios, aunque, en teoría, la programación presupuestaria de la UE para el 2004-2006 lo permita: todo dependerá de su capacidad para absorber estos fondos. O del estado de inadaptación de las estructuras administrativas... Por el contrario la contribución de los nuevos miembros al presupuesto es efectiva después de mayo de 2004... Por otra parte, la adhesión afecta a recursos gubernamentales vía aranceles aduaneros... la prefinanciación de ayudas a los agricultores... son reembolsadas por el presupuesto de la UE al año siguiente... Según diversas fuentes, la aplicación de las normas ambientales para satisfacer el acervo constituirán verosímilmente el costo más importante de la adhesión a la UE... Kopits y Székely, considerando todo un conjunto de efectos directos e indirectos, estiman que el impacto presupuestario neto de la adhesión será negativo»⁶⁸.

Los efectos de esta situación se trasladan al ámbito social que se revela como espacio de competencia interinstitucional, afectando, de esta forma el «modelo social europeo». Esta presión se ve acrecentada por la aplicación del Pacto Estabilidad y Crecimiento y la pérdida de autonomía en el gobierno económicos de los nuevos miembros⁶⁹. El peligro de esta irresoluble contradicción ha sido señalado por la propia Comisión «Si bien será preciso reforzar los sistemas de protección social para mantenerse en la senda de la modernización, los responsables de la formulación de políticas en los nuevos Estados miembros se verán confrontados con difíciles opciones políticas impuestas por la presión creciente para conso-

⁶⁷ LEROY, M., «Quelle évaluation de la politique structurelle régionale pour l'élargissement de l'Europe», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2004, n.º 477. pp. 215 y ss.

⁶⁸ FITOUSSI, J. P. y LE CACHEUX, J., *L'Etat de l'Union Européenne*, op. cit. pp. 170.

⁶⁹ LENDVAI, N., «The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy», op. cit.

lidar las finanzas públicas y garantizar unas condiciones macroeconómicas favorables para un crecimiento sostenible» (informe de la Comisión sobre «la situación social de la Unión Europea. Perspectivas 2004»).

Las diferencias entre la 5ª ampliación y la de los llamados países de la cohesión (Irlanda, Grecia, Portugal y España) resulta evidente y resalta la singularidad de los momentos históricos de las ampliaciones. Ésta está vinculada a una intensificación y profundización de la integración económica, en el caso de los países PECO, que imponen una radical centralidad del mercado. Dos son las diferencias entre estos procesos de ampliación, en primer lugar, el contexto económico y político y, en segundo, el tratamiento presupuestario y las ayudas a los nuevos países. Las ampliaciones a los países de la cohesión se hace en unos momentos en los que la tensión entre modelo social vinculado a la tradición del constitucionalismo social y la imposición de los nuevos paradigmas no se había resuelto en los términos actuales, a la vez, la intensificación de la integración económica que se produjo tras el Tratado de Maastricht no había operado los efectos disciplinantes y la acentuación de la centralidad del mercado que acompañaría a la profundización de la integración. Por ello el modelo de referencia que implicaba la cohesión permitía satisfacer, en mayor medida, la demanda de solidaridad que la asimetría económica planteaba a la ampliación. Los resultados presupuestarios financieros de esta ampliación ilustran ese contexto⁷⁰. La situación presupuestaria actual y el contexto político-económico difieren sustancialmente. El debate actual sobre las perspectivas presupuestarias para el periodo 2007-13 sanciona el cambio radical de modelo de ampliación. La insuficiencia de los recursos no solo ha sido señalada por la Comisión, sino que su rebaja respecto a las previsiones iniciales hacen imposible atender la demanda de solidaridad que plantea la 5ª ampliación. De la previsión inicial del 1,24 % del PIB de la Unión al 1,06% finalmente propuesto y que no alcanzó el consenso necesario, solo puede deducirse que, en ausencia de mecanismos financieros, se intensificará la competencia interterritorial en el seno de la UE y su desplazamiento al ámbito social.

Queda por sistematizar las consecuencias para el «modelo social europeo» de la falta de respuesta por la Unión a la demanda de intervención social que exige la ampliación a los países PECO, si se quiere

⁷⁰ GUILLÉN, A. y PALIER, B., «Introduction: Does Europe matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states», *op. cit.*

mantener alguna referencia al modelo social inspirado en el constitucionalismo de la IIª postguerra mundial. Si la literatura sobre la ampliación reconoce que la solución para salvar la referencia formal al «modelo social europeo» es incrementar el esfuerzo financiero en cohesión⁷¹ y la necesidad de incluir políticas y medidas clásicas de distribución social⁷² junto a la imposición de estándares de protección social que se impongan mediante una armonización fuerte de la política social de los Estados⁷³, la ausencia de respuesta inevitablemente tensionará la ya débil referencia al modelo social, erosionando la legitimación del proyecto europeo.

VI. CONCLUSIONES

Hemos realizado, en primer lugar, una aproximación al alcance y contenidos del «modelo social europeo», constatando que confluyen en este una pluralidad de perspectivas y significados. Desde la dimensión legitimadora, vinculada a la tradición del constitucionalismo social, al proyecto político de imposición de un nuevo modelo que se confronta con esa tradición. Es precisamente este el significado que subyace en las propuestas de modernización de los welfare nacionales impulsada desde la Unión Europea.

Desde esta óptica nos hemos acercado a los problemas y las condiciones en que se ha realizado la mayor y más trascendente ampliación de la Unión, constatando como la insatisfacción de la demanda de intervención social que planteaba la última ampliación tensionaba un modelo social ya erosionado por la presión que incorpora la demanda de modernización.

El análisis hasta ahora realizado autoriza a considerar los temores que algunos autores han manifestado respecto al modelo de ampliación que ha dominado la adhesión de los países PECO, insertándolo en una estrategia de redefinición del modelo «Pero, por otra parte, puede ser visto como una estrategia de creación de instituciones y de ampliación inten-

⁷¹ EUZÉBY, A., «Modèle Social Européen: des défis à relever», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2005, n.º 488, pp. 288 y ss.

⁷² LEROY, M., «Quelle évaluation de la politique structurelle régionale pour l'élargissement de l'Europe», *op. cit.*

⁷³ KVIST, J., «Does EU enlargement start a race to the bottom? Strategic interaction among EU members in social policy», en *Journal of European Social Policy*, 2004, vol 14, n.º 3, pp. 301 y ss.

siva y extensiva del mercado que implica no la transposición de los aspectos benignos del capitalismo europeo al nivel transnacional, sino al contrario y a través de la integración negativa, su demolición a nivel nacional, y como un mecanismo que cimente la vía para el triunfo último del liberalismo de mercado en el continente europeo imponiendo a los Estados miembros la adopción de regímenes de privatización, desregulación, y austeridad fiscal»⁷⁴.

El traslado al ámbito social de la competencia interterritorial que provocará la falta de respuesta a la demanda de intervención social que plantea la ampliación acentuará el deterioro de las condiciones de trabajo, salariales y poder sindical, casi inexistente, en los países PECO⁷⁵ y ello incidirá en las condiciones de competencia generales en el conjunto de la Unión, deteriorando las condiciones sociales. La elección por los nuevos miembros de un modelo de welfare como el americano necesariamente afectará al «modelo social europeo», en la medida en que incrementará la tendencia a la baja y al deterioro de los sistemas generales de protección⁷⁶.

Lo que algunos autores auguran, como efecto de la 5ª ampliación y de las condiciones en que esta se está produciendo es la creación de una nueva periferia de la Unión que está situada cerca de su corazón económico⁷⁷. El papel que la periferia cumple en este caso es el de acelerar la imposición de un nuevo paradigma económico-social que se ha construido en contraposición al constitucionalismo social.

Conviene señalar, como reflexión final, la interconexión entre ampliación de la Unión y revisión, modernización en la terminología oficial usada, del «modelo social europeo» a la hora de valorar los efectos de la primera en el segundo. Ha sido advertido que el debate sobre la modernización del modelo social se ha acometido sin tener en cuenta los efectos de la ampliación sobre este⁷⁸, aunque también debe tenerse

⁷⁴ OFFE, C., «The European Model of “Social” Capitalism: can it survive European integration», en *Journal of Political Philosophy*, 2003, vol 11, n.º 4, pp. 473 y ss.

⁷⁵ KITTEL, B., «EMU, EU enlargement, and the European Social Model: Trends, challenges and questions», *op. cit.*

⁷⁶ WAGENER, H. J., «The Welfare State in transition economies and accession to the EU», en *West European Politics*, 2002, pp. 152 y ss.

⁷⁷ WAGENER, H. J., «The Welfare State in transition economies and accession to the EU», *op. cit.*

⁷⁸ VAUGHAN-WHITEHEAD, D. C., *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European Social Model*, *op. cit.*, pp. 516.

en cuenta que la erosión del modelo no obedece esencialmente a la ampliación sino que es consecuencia de la imposición de un nuevo paradigma derivado de la constitución económica comunitaria.

La ampliación no es la fuente primaria de erosión del «modelo social europeo»⁷⁹ que debe buscarse en la revisión del modelo que se impulsa desde la instancia europea, pero debe tenerse en cuenta los efectos de esta en el proceso de imposición del paradigma que emana del proyecto fuerte del mercado. La ampliación, desde esta perspectiva, acelera y acentúa la transformación, mejor ruptura, del modelo social gestado en el constitucionalismo social que, aún hoy, actúa como referencia de legitimación del proceso de integración europea. Intensifica la competencia en el ámbito social, la ampliación acentúa un proceso ya en marcha, por ello la ampliación, en los términos en que esta se desarrolla, tiene una dimensión estratégica.

EL IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA U.E. SOBRE EL «MODELO SOCIAL EUROPEO»

RESUMEN: Definir el «modelo social europeo» es una tarea compleja, carente de referencias normativas y con formulaciones políticas vagas, este se sitúa entre dos polos. Por una parte, su conexión con la tradición del constitucionalismo social y, por otra, las demandas de modernización, es decir, transformación impuestas desde la propia Unión.

La ampliación a los países PECO, dada su situación económica y social, fruto de la transición a una economía de mercado, plantea a la U:E: una demanda de intervención social. La insatisfacción de esta demanda, en el proceso de adhesión, incide en el «modelo social europeo», en la medida en que traslada la competencia interterritorial al ámbito social.

Aunque la erosión del «modelo social europeo» viene provocada por la imposición de un nuevo paradigma social vinculado a la Constitución económica europea. La ampliación, en los términos y las condiciones en que se ha producido, agudiza los efectos de esta tendencia.

PALABRAS CLAVE: ampliación europea, «modelo social europeo», política social, derechos sociales, constitución económica.

⁷⁹ VAUGHAN-WHITEHEAD, D. C., *EU enlargement versus social Europe? The uncertain future of the European Social Model*, *op. cit.*, pp. 530.

THE IMPACT OF EU ENLARGEMENT IN THE EUROPEAN SOCIAL MODEL

ABSTRACT: Defining the European Social Model is an intricate job, lacking normative references and with indistinct political formulations. It is situated between two poles, on the one hand, its connection with the tradition of social constitutionalism, on the other, the claims for modernization, that is, transformation imposed by the Union itself.

Enlargement to ECEC countries, in view of their economic and social situation as a consequence of their transition to the market economy, raises a social intervention claim to the E.U. Dissatisfaction of this claim during the accession process affects the «European Social Model», insofar as, it transfers the interterritorial competence to the social field. Although erosion of the «European Social Model» is being caused by the imposition of a new social paradigm linked to the European economic constitution, enlargement, in the terms and conditions produced, makes this tendency more acute.

KEYWORDS: European Social Model, Social Policy, Social rights, economic Constitution.

L'IMPACT DE L'ELARGISSEMENT DE L'U.E. SUR LE MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN

RÉSUMÉ: Définir le modèle social européen est une tâche difficile, sans références normatives et avec une formulation politique vague, le modèle social européen est situé entre deux pôles, d'une part, il est lié à la tradition du constitutionnalisme social, de l'autre, les requêtes de modernisation, c'est à dire, de transformation imposée pour l'U.E.

L'enlargissement aux pays PECO, vu les conditions économiques et sociales, conséquence de la transition à une économie de marché, pose le besoin d'une intervention sociale. L'insatisfaction de cette demande dans le processus de l'adhésion affecte au modèle social européen, dans la mesure où la compétence interterritoriale se transfère à l'espace social. Bien que l'érosion du modèle social européen est provoquée par l'imposition d'un nouveau paradigme social lié à la constitution économique européenne, l'enlargissement, dans les termes et conditions dans lesquelles il a eu lieu, intensifie les effets de cette tendance.