

ESTUDIOS DE PROGRESO
Fundación Alternativas

**El modelo social
en la Constitución Europea:
análisis presente y propuestas de futuro**

José Vida Fernández


FUNDACIÓN
alternativas

Contenido

1 Preguntas y respuestas preliminares	5
1.1 ¿Qué es el modelo social europeo?	5
1.2 ¿Por qué es necesario un modelo social para la Constitución Europea?	6
a) Fundamentos de carácter económico	6
b) Fundamentos de carácter político	7
c) Fundamentos de carácter jurídico	8
d) Fundamentos de carácter social	9
1.3 ¿Cuáles son los orígenes del modelo social de la Constitución Europea?	10
a) El desarrollo del modelo social europeo a nivel nacional	10
b) El desarrollo del modelo social europeo a nivel internacional, en el ámbito comunitario europeo	10
1.4 ¿Incluye el actual Proyecto de Constitución Europea un modelo social?	13
2 Análisis presente del modelo social en la Constitución Europea y propuesta para su futuro desarrollo	15
2.1 Premisas: la consideración de la Constitución Europea en sus justos términos y la concepción amplia de su modelo social	15
a) La naturaleza y el alcance de las Constitución Europea	15
b) El concepto amplio del modelo social aplicado a la Constitución Europea	18
2.2 Los valores y objetivos de la Unión han de consolidarse como una base firme del modelo social en la Constitución Europea	18
a) La limitación y parcialidad de las misiones y objetivos recogidos hasta ahora en el Derecho originario frente a la potencialidad de los nuevos valores y objetivos de la Constitución Europea	19
b) Los valores comunes de dimensión social contenidos en la Constitución Europea	20
c) Los objetivos de carácter social contenidos en la Constitución Europea	21
d) La interpretación de los valores y objetivos de la Unión contenidos en la Constitución Europea en clave social	25
2.3 Los derechos y principios fundamentales de carácter social han de contribuir a impulsar el desarrollo del modelo social de la Constitución Europea	27
a) Consideraciones acerca de la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución Europea	27
b) El contenido de los derechos económicos y sociales recogidos en la Constitución Europea	29
c) La eficacia de los derechos y principios reconocidos en la Constitución Europea, en especial los de orden económico y social	34

	d) El distinto valor jurídico de derechos y principios	37
	e) Mecanismos de protección y garantía de los Derechos Fundamentales	38
2.4	La necesaria flexibilización del sistema de reparto de competencias en favor del desarrollo del modelo social europeo	39
	a) El sistema de reparto de competencias en la Constitución Europea y la realización de su modelo social	39
	b) La delimitación de las competencias de la Unión	40
	c) El ejercicio de las competencias de la Unión con respecto a los Estados	43
	d) Las alternativas al sistema de reparto de competencias orientadas al modelo social: el método abierto de coordinación y la coordinación de las políticas económicas y sociales	45
	e) Las competencias específicas de carácter social de la Unión contenidas en la Constitución Europea	48
2.5	El papel de los distintos sujetos implicados en el desarrollo del modelo social de la Constitución Europea	49
2.6	Planteamiento de algunos problemas comunes para la realización del modelo social contenido en la Constitución Europea: reversión, extensión, unidad	52

Siglas

CE	Constitución Española
CEU	Constitución Europea
OIT	Organización Internacional del Trabajo
TCE	Tratado de la Comunidad Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

1. Preguntas y respuestas preliminares

1.1 ¿Qué es el modelo social europeo?

Antes de entrar a definir qué se entiende por “modelo social europeo” conviene llevar a cabo una aclaración terminológica previa. La expresión “modelo social europeo” se ha empleado, en sentido sociológico, como sinónimo de modelo europeo de sociedad. Asimismo, en el lenguaje habitual comunitario europeo se ha empleado esta expresión, ocasionalmente, para identificar la intervención comunitaria de protección social de los trabajadores desarrollada dentro de la consecución de la libre circulación de trabajadores y de prestación de servicios, utilizándose en este sentido, indistintamente, junto a otras expresiones como política social europea, espacio social europeo o Europa social.

Sin embargo, vamos a emplear esta expresión para referirnos a una realidad más amplia, tanto en su objeto, en cuanto va más allá de las medidas públicas dirigidas al ámbito laboral, como en su sujeto, al extenderse fuera de las acciones adoptadas en el contexto comunitario. De este modo, el modelo social europeo abarcaría todo el conjunto de elementos político-jurídicos comunes entre los Estados europeos, que se han manifestado a nivel nacional bajo la forma de Estado social, y que han dado lugar a un “estilo” característico de protección del bienestar social propio de la sociedad europea, y que se reflejan en las políticas comunitarias. El modelo social europeo sería el rótulo de una categoría abierta en la que se incluiría toda intervención pública dirigida a la consecución del bienestar social (incluidas las medidas específicamente laborales) que ha caracterizado el desarrollo político europeo tanto a nivel comunitario como, especialmente, nacional.

Este concepto de naturaleza teórica y de carácter amplio resulta útil para poder llevar a cabo un análisis cabal de su plasmación en la futura Constitución Europea. Independientemente de las circunstancias específicas de esta Constitución y de su posición coyuntural con respecto a lo social (entendido en sentido amplio), el concepto “modelo social europeo” es necesario para plantear una verdadera construcción constitucional a escala europea, de la que la citada Constitución constituye una preelección inicial. Este concepto pretende ser el equivalente de la idea de modelo social propia del constitucional interno, a nivel nacional, vinculado al Estado social, pero planteada en un incipiente contexto constitucional europeo que inicia la Constitución Europea, si bien esta equivalencia no debe dar lugar a extrapolaciones simplistas.

1.2 ¿Por qué es necesario un modelo social para la Constitución Europea?

La Constitución Europea ha de constitucionalizar un modelo social europeo. Al ser un concepto abierto no puede hablarse “del modelo social” sino de “un modelo social”, lo que significa que la Constitución Europea ha de formalizarlo, en cuanto debe formar parte de su contenido esencial, independientemente de cuál sea el contenido concreto que finalmente se le dé. Existe una serie de razones que exigen la inclusión de un modelo social en la nueva Constitución Europea, aunque dicha inclusión tenga lugar de manera fragmentaria y asistemática, que constituyen los fundamentos de su constitucionalización.

A) Fundamentos de carácter económico

Desde la perspectiva del proceso de integración europea no sólo es posible plantear la constitucionalización del modelo social sino que, además, resulta imprescindible para continuar el camino de la integración.

Dicha inclusión en la Constitución resulta ahora más oportuna en cuanto cede una de las razones por las cuales la intervención pública de carácter social ha permanecido en manos de los Estados, que es la diferencia entre las respectivas situaciones económicas de los Estados miembros que, evidentemente, requerían medidas distintas. El acercamiento entre las tasas de ocupación, renta y otras variables económicas facilita el planteamiento de soluciones similares a los problemas sociales desde la intervención comunitaria, con las salvedades que sean necesarias.

La conveniencia de la constitucionalización se deriva del propio proceso de integración, dada la importancia de las medidas sociales como medio para alcanzar objetivos de carácter económico, tal y como han constatado los sucesivos Consejos Europeos desde el año 2000. Es una constatación común que el crecimiento económico del conjunto de la UE depende ahora tanto de las políticas económicas y monetarias como de la eficacia de las políticas sociales, de empleo y de carácter social en general, lo que obliga a una reconsideración de lo social con relación al proceso de integración europeo:

- a) Si bien hasta ahora las cuestiones de carácter social se presentaban y se solucionaban a nivel nacional, ahora es imposible mantener esa dinámica ya que estos problemas tienen una manifestación local, pero su causa es global, por lo que requiere que las eventuales soluciones se adopten a un nivel superior. La progresiva separación entre lo político y lo económico obliga a buscar en la integración supranacional el medio de afrontar la fuerza expansiva del mercado que supera con creces la capacidad de los Estados-nación.
- b) Las políticas sociales de carácter laboral pueden ser utilizadas como elemento competitivo, ya que pueden provocar un crecimiento individualizado, pero redundan en

una disminución del crecimiento en su conjunto. Por la misma razón tampoco puede buscarse la competitividad interna basándola en otros aspectos como el medio ambiente, los servicios de interés general, etc.

- c) El grado actual alcanzado por la integración económica dentro de la Unión Europea requiere una integración social ya que la optimización del funcionamiento de un mercado único pasa por la homogeneización de las políticas sociales internas. La integración económica de los Estados miembros es incompatible con la conservación de políticas nacionales de carácter social que sean excesivamente divergentes.

En definitiva, el proceso de integración económica europea ha alcanzado un punto de madurez que exige la inclusión de un modelo social para poder avanzar, ya que las actuales políticas comunitarias de contenido social se están manifestando insuficientes para contribuir a la integración económica. Independientemente de la posición ideológica que se mantenga al respecto, existe una percepción común de que la integración europea no puede progresar si no se sistematiza su dimensión social. El proceso de integración económica ha tenido, desde un principio, su impacto sobre lo social cuya intensidad creciente ha dado lugar en la actualidad a la exigencia de que se le otorgue la relevancia que merece y el tratamiento sistemático oportuno, cuestiones éstas sobre las que sí se reflejan las diferencias ideológicas. Al igual que lleva sucediendo desde el siglo XIX, el desarrollo del sistema capitalista de mercado requiere una intervención pública de carácter social que corrija sus ineficiencias y permita su propia subsistencia. El avance en el proceso de integración europea, desde una perspectiva estrictamente económica, pasa por la asunción de esta intervención de carácter social que hasta ahora ha venido siendo desarrollada por los Estados a nivel interno. La unión económica no es posible sin una unión social.

B) Fundamentos de carácter político

La Constitución Europea ha de incluir un modelo social en cuanto se trata del nuevo ámbito de formalización de las relaciones entre Estado y Sociedad que hasta ahora se hallaban monopolizadas en las respectivas constituciones nacionales.

El proceso de integración comunitario europeo ha afectado a la soberanía y a la autonomía de los Estados miembros. En este proceso la soberanía no desaparece, sino que se cede a un ente superior y se comparte con los demás Estados miembros; de otro modo se produciría una transferencia de soberanía nacional “al vacío”. En cuanto los Estados miembros van perdiendo los instrumentos para la realización de los fines que les son propios y que tienen encomendados en sus respectivas constituciones, es necesario que se plantee una integración política con mayor intensidad y de forma sistemática.

El proceso de integración europea no puede suponer el desapoderamiento de los Estados de su capacidad para actuar sobre la realidad social y de solucionar problemas, mientras

siguen siendo los que tienen que afrontar los problemas de orden social en sus respectivos territorios. Por lo tanto, resulta imprescindible articular una actuación supracomunitaria que permita afrontar estos problemas mediante una estrategia común, estructurando una intervención social amplia y sólida que en ningún caso deje espacios vacíos ante problemas a los que los ciudadanos exigen solución.

Los Estados europeos están dejando de percibir la intervención social como un baluarte en el que reside la soberanía nacional y están asumiendo que, en determinadas circunstancias, sólo a través de la cesión a las instancias comunitarias del poder de intervención es posible alcanzar ciertos objetivos de carácter social que anteriormente se satisfacían a nivel nacional. Esto se debe a que los sistemas nacionales de protección social y la intervención pública de los Estados se están viendo superados en cuanto se enfrentan a grandes retos que han de ser acometidos desde un nivel transnacional si no se quiere perder definitivamente el efecto equilibrador de la intervención social. Por ello, en los últimos Consejos Europeos se afirma que la construcción del mercado único europeo pasa por otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por consiguiente, deben ser desarrollados de forma equilibrada, y desde los niveles en los que la intervención resulte más efectiva, siempre con respeto al principio de subsidiariedad.

En este sentido, una verdadera integración económica, política y social, de la que la Constitución Europea es la primera piedra, permitiría a la Unión Europea liderar la globalización social institucionalizada frente a la globalización económica, como respuesta regional-continental europea a las transformaciones económicas planetarias. De este modo, la creación de un sujeto público supranacional permite articular un nuevo pacto político global auspiciado por la aparición de los nuevos espacios económicos. En este sentido se expresó la propia Convención Europea que considera que el futuro de Europa no pasa por detener la globalización, sino por democratizarla, socializarla para impedir que el sistema social europeo se convierta en su víctima.

C) Fundamentos de carácter jurídico

El proceso de integración europea avanza produciendo mutaciones constitucionales de distinto grado y naturaleza. En cualquier caso, la intensificación en este proceso provocará que los Estados miembros tengan que llevar a cabo serias modificaciones de sus respectivas constituciones, aunque cabe la posibilidad de que estas transformaciones se planteen de manera que no lleguen a tensar tanto los textos constitucionales como para exigir su reforma.

En cualquier caso se ha alcanzado un punto en el proceso de integración europea que exige un cambio con respecto al planteamiento de las medidas comunitarias de carácter social, ya que si bien hasta el momento éstas han sido consecuencia de la construcción del mercado único, ahora deben ser la concreción de un proyecto relativo a un Estado social

europeo. No se puede continuar con la cesión de soberanía a unas instancias en las que no se formaliza la defensa de los valores y principios contenidos en las Constituciones nacionales.

En particular se plantea el problema de la realización de la cláusula Estado social que, hasta ahora, se llevaba a cabo fundamentalmente a nivel nacional. En las próximas etapas, en cuanto se apunta hacia un verdadero proceso de constitucionalización en el ámbito europeo, será necesario que la forma política Estado social se proyecte a nivel supranacional, tal y como exigen las constituciones nacionales. Los principios y valores de un Estado social y democrático de Derecho, tal y como se proyectan en los Estados miembros, habrán de constituir la base sobre la que se asiente cualquier avance en el plano de la integración que suponga una mayor convergencia de los ámbitos de soberanía de los Estados europeos. La Constitución Europea deberá comenzar a asumir esta realidad de futuro, dado el proceso de integración de soberanía que se produce en el seno de la Unión Europea: si la Unión Europea es el nuevo centro de imputación de la soberanía de los Estados, ésta deberá asumir el papel que antes correspondía a los Estados miembros, en los términos que establecen sus respectivas constituciones nacionales. Por lo tanto, en la medida en que se avance en el proceso de integración europea, la inclusión de un modelo social europeo será una exigencia cada vez mayor para mantener la integridad de nuestra propia Constitución, toda vez que la cláusula Estado social y democrático de Derecho contenida en la misma se proyecta sobre todo el Ordenamiento así debe realizarse mediante la acción de los poderes públicos, incluido el resultante del proceso de integración supranacional.

D) Fundamentos de carácter social

Existen unos valores y principios básicos que constituyen la esencia del modelo social europeo que se han de contener en la Constitución Europea en cuanto son los que caracterizan al modelo europeo de sociedad. Si la Constitución Europea pretende acercar la Unión a los ciudadanos e implicarlos en el proyecto de integración, debe completar el concepto de ciudadanía política con el de ciudadanía social, ya que la ciudadanía concentra la cohesión cultural y democrática del proceso de integración europea, permitiendo el nacimiento de una “sociedad europea”.

El sentimiento de pertenencia a través de la ciudadanía se articula mediante la creación de un status del ciudadano que ha de contar con unos Derechos Fundamentales reconocidos y protegidos, lo que se completa con la política de igualdad efectiva entre hombres y mujeres y las políticas de cohesión al asegurar unas condiciones económicas para garantizar un mínimo existencial a todos los europeos que impida que puedan sentirse excluidos. Por lo tanto, los derechos sociales deben ser derechos básicos que forman parte de la ciudadanía europea. La Unión tienen que permitir a todos los ciudadanos europeos beneficiarse de una solidaridad común.

1.3 ¿Cuáles son los orígenes del modelo social de la Constitución Europea?

La idea del modelo social europeo se construye a partir de la suma de las experiencias nacionales, que son similares en cada uno de los Estados miembros, y de su proyección a nivel internacional, en particular dentro del proceso de integración comunitaria.

A) El desarrollo del modelo social europeo a nivel nacional

Podemos señalar, como ya se acaba de señalar, que existe una realidad sociológica que es la Europa de la solidaridad. Existe una identidad política, social y cultural común que resiste todos los matices nacionales e ideológicos que pretendan hacerse y caracteriza a un incipiente pueblo europeo, y que debería ser la base imprescindible de una verdadera Constitución Europea. Esta *weltanschauung* europea se distingue de otras, sobre todo de la norteamericana, que por ser la más próxima permite percibir más claramente las diferencias, y que se basa en el igual valor de la dignidad humana sobre el que se construye el orden político y social, respetando los principios de libertad, igualdad y solidaridad.

En este sentido existen unas estructuras político-jurídicas de los Estados miembros de carácter social que se comparten y son comunes a pesar de las particularidades nacionales y de los matices ideológicos posibles, y que podrían resumirse en tres instituciones: democracia representativa, protección social y Derechos fundamentales (esto es, en una formulación sistemática constitucional, un Estado social y democrático de Derecho).

Para la concepción del modelo social europeo desde las experiencias nacionales no interesa atender a las diferencias y a las particularidades del modelo anglosajón, continental, escandinavo, etc. Por el contrario, es necesario atender a las estructuras políticas y jurídicas comunes tanto sustantivas (en especial los derechos económicos y sociales) y organizativas reconocidas en sus respectivas constituciones y desarrolladas en sus ordenamientos internos.

B) El desarrollo del modelo social a nivel internacional, en el ámbito comunitario europeo

Los primeros antecedentes de la proyección supranacional de los modelos sociales nacionales no surgen en el ámbito de las Comunidades Europeas sino que tienen lugar en un contexto de relaciones internacionales de cooperación internacional. Algunos textos, como el Pacto Internacional de Derechos Sociales adoptado por la ONU en 1966, y (con mayor éxito e influencia) las recomendaciones y acuerdos de la OIT, adoptadas desde 1944, constituyen ejemplos de baja intensidad práctica y parciales de la formulación de un modelo social más allá de las fronteras nacionales. Pero, en este contexto, ya se apuntaba la singularidad del modelo social europeo, lo que dio lugar a la Carta Social

Europea y a sus Protocolos Adicionales, adoptados en el seno del Consejo de Europa en 1961.

Al margen de estas experiencias, resulta más trascendental la evolución del modelo social europeo dentro del proceso de integración comunitaria europea. Dicha evolución responde a las siguientes características:

- a) Un paulatino acompasamiento en los aspectos económico y social dentro del proceso de integración europea. Tras una situación inicial en la que la dimensión social era ignorada por las instancias comunitarias al basarse el proceso de integración en cuestiones económicas, se pasa a una progresiva consideración de la dimensión social que alcanza cierta importancia recientemente al constatar que la integración económica pasa inevitablemente por la social, como ya hemos apuntado. Curiosamente los ritmos de la intensificación del proceso de integración en lo económico y en lo social no coinciden hasta tiempos muy recientes:
 - Desde sus comienzos, con los Tratados fundacionales, el proceso de integración europea se centró exclusivamente en lo económico aunque estos incluían referencias expresas a la Política social.
 - Los momentos de languidecimiento del proceso de integración hacia finales de la década de los años setenta coincidieron con el desarrollo, extensión y consolidación de la acción en el ámbito social centrada en aspectos laborales, que se exteriorizó en el inicio de la elaboración periódica de los programas de acción social.
 - El Acta Única Europea de 1986 supuso un nuevo impulso en la integración económica, mientras que fue seguido del fracaso de la Carta Social Comunitaria y del desmarque de su recomposición como Carta Social Europea por parte de algunos Estados miembros (Reino Unido).
 - El Tratado de la Unión Europea de 1992 marcó el inicio de una cierta compenetración entre ambos procesos al acelerar y profundizar en lo económico, al plantearse la unión económica y monetaria, y al incluirse nuevos aspectos de intervención social e intensificarse en otros. Sin embargo, estos planteamientos coincidieron con el cuestionamiento y el replanteamiento del intervencionismo público a nivel mundial desde todos los frentes, lo que dio lugar a fenómenos como la liberalización, desregulación y privatización, que dieron lugar a una profunda crítica del propio intervencionismo a escala comunitaria (Libro Blanco, de Delors), provocando una intensificación de los procesos de liberalización (telecomunicaciones, electricidad, servicios postales).
 - El Tratado de Ámsterdam de 1997 supuso la asunción por parte de las instituciones comunitarias y los Estados miembros de la necesidad de coordinar las políticas económicas, de empleo y de carácter social en general. Este Tratado amplía los fines de

carácter social e introduce unas acciones específicas para su realización, eliminando, asimismo, las distintas velocidades en el ámbito social. Pero lo más trascendental es que, a partir de éste, las políticas comunitarias de carácter social pasan a ser uno de los temas prioritarios de los Consejos Europeos.

- b) Una continuada ampliación en el ámbito de intervención comunitaria europea en lo social. La intervención comunitaria experimenta una primera extensión dentro del ámbito socio-laboral, ya que se expande a las condiciones de trabajo, la negociación colectiva, hasta alcanzar a las políticas de empleo. Las limitaciones derivadas de los fines de la Comunidad exclusivamente económicos y de una política social centrada en cuestiones relativas a la libre circulación de trabajadores fueron alteradas en 1986 con el Acta Única Europea al ampliar el ámbito de la Política social, aunque fue el TUE el que, desde 1992, introdujo la verdadera ampliación en los fines de la Comunidad Europea, que, además, deja de ser “Económica”, asumiendo como objetivos de la Comunidad materias que habían sido abordadas desde títulos de carácter exclusivamente económicos a partir de la cláusula de indeterminación (empleo, sanidad, educación, formación profesional y juventud, cultura, salud pública, protección de consumidores, redes transeuropeas, cohesión económica y social, investigación y desarrollo, medio ambiente). A partir de este ensanchamiento del ámbito de intervención social los siguientes pasos consistieron en un afianzamiento de la intervención comunitaria en estos ámbitos, como ocurrió con el Tratado de Ámsterdam de 1997.
- c) Una progresiva intensificación y unificación en la intervención comunitaria europea en lo social. La intensificación de la intervención comunitaria europea en lo social se manifiesta en la progresiva comunitarización de determinados ámbitos que inicialmente se incluían en los Tratados, pero permanecían en el ámbito de la cooperación: así ocurrió con la Política social a partir del Acta Única Europea y posteriormente con la política de empleo a partir del Tratado de Ámsterdam.

Además de la progresiva inclusión de determinados aspectos de la intervención social en la dinámica de la integración, dentro de ésta se pueden apreciar otros dos fenómenos referidos a la intensificación, como son el cambio en la forma de adopción de decisiones y la erradicación de las distintas velocidades en el ámbito socio-laboral. La modificación de la forma de adopción de decisiones por el Consejo de la Unión se basó en la progresiva generalización de la mayoría cualificada frente a la inicial omnipresencia de la unanimidad que permitía a un solo Estado bloquear las decisiones. En cuanto a la eliminación de las distintas velocidades, de la reserva de algunos Estados miembros (en particular, Reino Unido) a sumarse a la Carta Social Europea adoptada fuera del contexto comunitario y de su negativa a suscribir determinados protocolos anexos al TUE se pasa a su erradicación de hecho mediante el Tratado de Ámsterdam de 1997 al integrar en su contenido a aquellos protocolos.

1.4 ¿Incluye el actual Proyecto de Constitución Europea un modelo social?

La formación de un incipiente modelo social en la Constitución Europea se refleja incluso en el método de elaboración de la Constitución Europea. En la aplicación inicial del método de la Convención para la elaboración de la Constitución Europea, como alternativa a aquel que había venido utilizándose para la revisión de los Tratados, no se contempló lo social como un tema específico que mereciera una atención particularizada. La Convención comenzó sus trabajos sin prestar especial atención a la cuestión social a pesar de que la Declaración de Laeken hacía referencia expresa a las expectativas de los europeos en materia de empleo y lucha contra la pobreza y la exclusión social. Tras constituirse seis grupos de trabajo a principio de junio de 2002, a los que se añadirían tres grupos más en julio del mismo año, ninguno centró sus trabajos directamente en cuestiones de orden social. Tras la renuncia del Grupo VI “Gobernanza económica” a abordar los temas sociales y las múltiples peticiones se constituyó, *in extremis* el 5 de diciembre de 2002, el Grupo de Trabajo XI “La Europa Social”. El Grupo estuvo presidido por el representante del Gobierno griego, G. Katiforis, y contó con una participación total de unos 70 convencionados y 9 representantes de los gobiernos, entre ellos los de Francia, Alemania, el Reino Unido y España.

Sin duda fue una decisión positiva y arriesgada, ya que así se terminó con las acusaciones de distanciamiento de los ciudadanos y tecnocratización que se hacía a la Convención, abriéndose las puertas a cuestiones más cercanas a los ciudadanos como el paro y la pobreza, todo ello en un momento en el que los trabajos de la Convención avanzaban con mayor impulso.

El hecho de que se constituyera este Grupo de “La Europa Social” en el proceso de elaboración de la Constitución Europea no significa que el resultado de sus trabajos haya dado lugar a un modelo social europeo perfecto y acabado. Por el contrario, en cuanto las reformas de la Constitución Europea se plantean en unos términos muy limitados, podemos afirmar que se mantiene en gran medida el mismo modelo social con el que ya contaba la Unión Europea con anterioridad. Se trata de un modelo limitado, fragmentario y asistemático que se puede reconstruir a partir de la interpretación del Derecho originario.

Sin embargo, la Constitución Europea introduce algunas novedades aparentemente formales que pueden constituir el embrión de un verdadero modelo social europeo: se trata de la inclusión de unos valores y objetivos de la Unión de carácter social más definidos y concretos; asimismo la introducción de la Carta de Derechos Fundamentales, que constituye la Parte II de la Constitución, entre los que se encuentran algunos derechos económicos y sociales que tendrán una proyección práctica en cuanto se establecen garantías y limitaciones de los mismos; y, por último, se mantiene el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, aunque se incorporan algunas novedades que pueden favorecer el desarrollo del modelo social.

En cualquier caso, podemos afirmar que la Constitución Europea contiene, por lo pronto, el mismo modelo social que incluyen los Tratados fundacionales (con todos los defectos e imperfecciones que se le quieran imputar), pero, además, incluye las bases para el posible desarrollo de un verdadero modelo social que podría surgir de una adecuada evolución e interpretación de lo dispuesto en la Constitución Europea.

2. Análisis presente del modelo social en la Constitución Europea y propuestas para su futuro

2.1 Premisas: la consideración de la Constitución Europea en sus justos términos y la concepción amplia de su modelo

Cualquier planteamiento o reflexión que pretenda hacerse con respecto al modelo social de la Constitución Europea ha de hacerse a partir de dos premisas fundamentales: por una parte, la verdadera naturaleza de la Constitución Europea y su alcance de partida y, por otra, la concepción amplia que del modelo social ha de tenerse presente en su análisis.

A) La naturaleza y el alcance de la Constitución Europea

Las consideraciones en torno al modelo social contenido en la Constitución Europea han de partir de su verdadera naturaleza así como del alcance de la misma para evitar así falsas expectativas y propuestas desubicadas. Por esta razón, se expone a continuación una reflexión sobre ambos aspectos que resultan imprescindibles para llevar a cabo una valoración cabal del modelo social contenido en la Constitución Europea.

a) El análisis de la naturaleza de la Constitución Europea pone de manifiesto que no se trata de una auténtica constitución, o, mejor dicho, no se trata de un texto constitucional con las características de los hasta ahora conocidos entre los Estados-nación soberanos. Aunque el texto final aprobado, tras la Conferencia Intergubernamental, por el Consejo Europeo se denomine “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, hemos de matizar el uso que se hace del término “constitución” en esta expresión para evitar confusiones en torno a la naturaleza del texto jurídico aprobado. No se trata ahora de desentrañar su verdadera naturaleza jurídica (lo que, sin duda, dará lugar a múltiples análisis dogmáticos en el futuro), sino simplemente de señalar que no se trata de una constitución tal y como la entendemos ahora con referencia a los Estados nacionales.

El proceso que se origina a partir de la Declaración de Laeken de 2001 y que arranca formalmente con la convocatoria de una Convención Europea sobre el futuro de Europa no es una coyuntura constituyente como la que se ha vivido, de manera más o menos reciente, en

cada uno de los Estados europeos a la hora de alumbrar sus constituciones nacionales como normas supremas de sus respectivos ordenamientos jurídicos. No es posible identificar un verdadero poder constituyente con la fuerza innovadora y rompedora propia de éste. Por el contrario, se trata de unos poderes constituidos que, de manera calculada y sin contar directamente con el sujeto inevitable de todo proceso constituyente que es el pueblo, se dotan de una nueva forma de organizar las relaciones entre sí en un contexto de integración supranacional.

El resultado, por mucho que se denomine Constitución y que por su redacción parezca tal, no es la norma básica de creación de una entidad política de carácter universal en la que se subsume de forma definitiva y total la soberanía de los Estados miembros. No se “constituye” verdaderamente un nuevo orden jurídico, como correspondería a una norma de rango constitucional, sino que la Constitución se funda en la anterior configuración política de la Unión Europea. Se trata de una fase más dentro de la estrategia de integración y convergencia europea iniciada en los años cincuenta, por lo que la configuración política de Europa sigue fundándose en la existencia de Estados soberanos que ceden parte de esta soberanía a una instancia supranacional a través de una cláusula establecida al efecto en sus respectivas Constituciones. La legitimidad de la propia Constitución Europea, aprobada por los Estados miembros en el seno de un Consejo Europeo, emana, en última instancia, de cada uno de los textos constitucionales nacionales, y así se mantendrá mientras no se altere esta situación a través de una reforma constitucional en cada uno de los Estados miembros o, mejor dicho, mientras no se produzca un verdadero proceso constituyente paneuropeo.

Por lo tanto, la Constitución Europea mantiene a la Unión Europea en un contexto propio de las organizaciones internacionales, aunque goza de notables peculiaridades (su personalidad jurídica, la creación de ordenamiento jurídico propio, etc.), lo que se aprecia no sólo en aspectos formales propios de los sujetos de Derecho internacional como es el régimen de entrada en vigor de la Constitución Española (que se produce tras la aprobación del Consejo Europeo y la ratificación de los Estados miembros, y no por la votación de los ciudadanos) o la previsión de la posible retirada de los Estados miembros (al igual que ocurre con lo demás tratados internacionales), sino, sobre todo, por la falta de la competencia general que una constitución atribuye al Estado-nación, al estar sometida al principio de atribución de competencias por el que sólo contará con las competencias que les cedan los Estados miembros conforme a los Tratados fundacionales. Se mantiene, por lo tanto, el sistema inaugurado a partir del Tratado de Maastricht con el que se conjugaron los métodos federales de integración y confederales en un mismo modelo político, lo que constituye una de las señas características de la Unión. Este “federalismo intergubernamental” se pone de manifiesto en su propia denominación en la que se combinan los términos “constitución” y “tratado” (esto es “Tratado Constitucional”), como señala Schwarze, mediante la que se pone de manifiesto que se intenta establecer un orden jurídico básico, una Constitución, y se reconoce que su aplicación depende del mutuo acuerdo de los Estados miembros en los términos de un tratado internacional. El art. 1.1 CEU es más expresivo en esa afirmación del federalismo

intergubernamental como modelo político propio de Europa a través del que se está llevando a cabo el proyecto político de integración cuando señala que “la Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos (método intergubernamental) y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran (método supranacional de integración de inspiración federal)”.

b) El alcance inicial que ha de tener la Constitución Europea es limitado. Es necesario señalar que la Constitución Europea se plantea como la primera piedra de una futura construcción que habrá de levantarse sobre la misma planta ya existente. La finalidad inicial de la Constitución Europea no es innovadora sino más bien conservadora o, mejor dicho, consolidadora de lo alcanzado en el proceso de integración europea hasta ahora, lo cual resulta muy razonable al encontrarse la Unión Europea en el trance de su ampliación a 25 Estados miembros, lo que podría poner en peligro muchos de los logros obtenidos hasta ahora. Como afirma en su Prefacio, sus objetivos son:

- “acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas”, por lo que busca simplificar y hacerlo más accesible;
- “estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada”, con lo que se trata no de avanzar en la integración como había sido tradicional en los tratados de modificación, sino de afianzar los logros alcanzados en el proceso de integración para que no se desintegren como consecuencia de un aumento del número de Estados miembros;
- “hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en la nueva organización del mundo”, con lo que se intenta asegurar el equilibrio interno de la Unión frente a las fluctuaciones económicas y a las crisis políticas mundiales cuyo alcance planetario ha evidenciado la debilidad de las bases de la Unión.

De hecho, el pacto político que planteó la elaboración de la Constitución Europea recogido en la Declaración de Laeken, y que condicionó los trabajos de la Convención Europea y de la posterior Conferencia Intergubernamental, estableció las siguientes premisas (contenidas en la Comunicación de la Comisión a la Convención de 22 de mayo de 2002, “Un proyecto para la Unión Europea”, COM(2002)247):

- En primer lugar, se propuso no afectar al acervo comunitario ni tampoco a las partes del TCE que se encuentren firmemente asentadas y no admitan simplificación alguna. En particular, el acervo más consolidado en el ámbito social es el de la Política Social comunitaria, que habrá de ser respetado por lo que establezca la propia Constitución.
- Toda transformación habría de respetar el principio de competencias constantes, lo que supone una gran limitación a la hora de plantear un modelo social más avanzado ya que no se podrá incorporar en la Constitución ninguna competencia nueva.

- Por último, el principio de unidad implica la exclusión de los estatutos particulares y las excepciones. De este modo se garantiza una mayor coherencia a la hora de plantear el modelo social, pero, al mismo tiempo, puede implicar una falta de flexibilidad a la hora de proponer avances graduales.

No obstante su carácter consolidador, la Constitución introduce novedades en algunos aspectos que van a tener relevancia a efectos de considerar el modelo social. Contiene, en particular, las siguientes: la simplificación y unificación de los Tratados mediante la fusión del Tratado de la Unión Europea con los Tratados comunitarios; la integración de la Carta de Derechos Fundamentales; la simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión; el mejor reparto de las competencias de la Unión y de los Estados miembros; las medidas para aumentar la democracia, la transparencia y la eficacia de la Unión con la intervención de los parlamentos nacionales en unos procedimientos de decisión más simples y con unos funcionamiento más transparentes; la mejora de la estructura y del papel de cada una de las instituciones.

En cualquier caso, hemos de subrayar que la Constitución plantea una Unión que sigue estando basada en la construcción de un mercado único en libre competencia y en la unión monetaria, junto a la incipiente convergencia de las políticas económicas (que llevará a una política económica común), lo que se complementa con la coordinación en asuntos de interior y justicia, así como de política exterior y de seguridad, mientras que las políticas de dimensión social, o bien se vinculan a la realización del mercado interior (trabajadores), o se limitan a la coordinación (empleo), o bien permanecen fuera de la integración (educación, sanidad, seguridad social). El peso de los orígenes económicos de la Unión sigue siendo muy intenso por lo que todavía le queda al proceso de integración económica un largo camino por recorrer; de ahí el protagonismo de las políticas de carácter económico (mercado interior, política económica y monetaria) y la mayor competencia de la Unión sobre éstas materias.

B) El concepto amplio del modelo social aplicado a la Constitución Europea

Ya hemos señalado la amplitud del concepto “modelo social europeo” que, a pesar del uso que se haya hecho de la expresión anteriormente, no se ciñe a lo estrictamente laboral. El modelo social europeo, en cuanto trasunto del Estado social a nivel paneuropeo, habrá de contener todos los elementos de las estructuras político-sociales que han venido a éste en cada uno de los Estados europeos.

Por lo tanto, el modelo social europeo goza del carácter amplio que se le ha venido atribuyendo en el presente estudio y que lo sitúa más allá de las intervenciones que hasta ahora se han desarrollado en el ámbito comunitario, centradas principalmente en aspectos de protección social de los trabajadores, aunque la propia Política social comunitaria (entendida en sentido estricto) fuera aumentando progresivamente su ámbito de actuación, extendiéndose más allá de las relaciones laborales a ámbitos como la asistencia social, la lucha contra la exclusión social, etc.

Pero los ámbitos en los que puede realizarse el modelo social son muy variados y alcanzan evidentemente a la Política social, a la Política de cohesión territorial y social, a la Política ambiental, a la Política relativa a los servicios de interés general.

En cualquier caso, la necesidad de este modelo social de carácter amplio debe ser una apreciación común que vaya más allá de las posiciones ideológicas y de las consideraciones de estrategia nacional. Esto no impide que dentro de esta amplitud se pueda entrar a discutir su alcance, pudiéndose establecer los límites subjetivos y objetivos del modelo social en puntos diferentes; es en aspecto en el que deben aflorar las diferencias entre los Estados y las regiones, así como entre las distintas posturas ideológicas, e incluso dentro de éstas mismas.

2.2 Los valores y objetivos de la Unión han de consolidarse como una base firme del modelo social en la Constitución Europea

La ausencia de unos valores, objetivos, fines y principios amplios y acabados en el Derecho originario ha sido uno de los síntomas más característicos de las limitaciones y de la falta de plenitud del proceso de integración comunitaria. Su replanteamiento en la Constitución Europea como frontispicio de su parte dogmática, con una redacción más detallada y profusa en cuanto a los de carácter social, exige una interpretación pausada para tratar de determinar su verdadero significado, así como a la hora de plantear las recomendaciones necesarias para que éstos se conviertan en los cimientos de un nuevo sistema constitucional que en un futuro habrá de desarrollarse.

A) La limitación y parcialidad de las misiones y objetivos recogidos hasta ahora en el Derecho originario frente a la potencialidad de los nuevos valores y objetivos de la Constitución Europea.

La ausencia de unas misiones y objetivos integrales entre los propios de la Comunidad Europea, con la notable ausencia de aquellos de carácter social, ha constituido uno de los límites a la realización sistemática de un modelo social para Europa que, sin embargo, no ha impedido el progresivo crecimiento e intensificación de la intervención comunitaria en aspectos de carácter social.

El proceso de integración europea se ha encontrado tradicionalmente ceñido a unas misiones y a unos fines que, si bien se han ido ampliando y ensanchando progresivamente en las sucesivas reformas del Derecho originario (tanto en el caso de la Comunidad como de la Unión Europea), han tenido siempre un carácter limitado y subordinado a los fines de carácter económico.

Este carácter limitado y parcial de las misiones y objetivos de la Comunidad y de la Unión podía haber supuesto un obstáculo al despliegue de actuaciones de carácter social por parte

de las instancias comunitarias en cuanto éstas carecerían, en principio, de competencias para llevarlas a cabo. Sin embargo, se han desplegado efectivamente acciones y se han dictado normas de dimensión social a través de la cláusula de imprevisión contenida en el art. 308 TCE (antiguo art. 235), siendo los limitados y parciales objetivos de la Comunidad base jurídica suficiente para activarla y poder actuar sobre materias en las que no contaría con un título específico para ello.

De la situación descrita podría deducirse, bien la falta de conexión entre misiones y objetivos de la Unión y el desarrollo de la misma, o bien su potencialidad que podría verse aumentada y mejorada si se llevara a cabo una redacción completa y sistemática de los mismos. Siendo ciertas estas dos afirmaciones, hemos de plantearnos que, en cuanto de lo que se trata es de una Constitución Europea, es el momento oportuno para establecer una verdadera parte dogmática y de instituir unos valores y objetivos suficientes que constituyan la base del futuro desarrollo de la Unión con un valor distinto de las misiones y objetivos hasta ahora incluidos en el art. 3 TCE, de manera que faciliten su desarrollo, especialmente en lo que se refiere a su dimensión social de manera que pueda hablarse de una unión económica, social y, en un futuro, política.

Aunque pudiera parecer un cambio más formal que sustantivo, el fundamento dogmático de que se dota la Constitución Europea en su Título I contribuye a la mejora de la singular naturaleza política de la Unión, que la excluye de las clásicas organizaciones del Derecho internacional, al manifestar en sus primeros artículos las bases del peculiar modelo político transnacional que instituye. En particular con la formulación de unos valores, objetivos y fines de la Unión con carácter universal se supera el tradicional sometimiento a la integración económica que ha caracterizado el proceso de integración europeo, y que se ha manifestado en la clásica declaración de la misión de la Comunidad vinculada al establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria (art. 2 TCE) y en unos objetivos limitados por la naturaleza de estos fines (art. 3 TCE), así como en los objetivos de la Unión Europea que, aunque se extendiesen a aspectos políticos, seguían encabezados por “la promoción del progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria” (art. B TUE).

B) Los valores comunes de dimensión social contenidos en la Constitución Europea

La Constitución Europea fundamenta la Unión en unos valores comunes a los Estados miembros que son el “respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos” (art. 2 CEU). Asimismo reconoce la existencia de una sociedad (la sociedad europea) que comparte estos valores comunes y que se caracteriza por “el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación” (art. 2 CEU).

Por lo tanto, del art. 2 CEU se desprenden unos valores, que se predicen tanto de la Unión Europea como de la sociedad europea. Conforme a una interpretación literal pudiera parecer que existiese una distinción entre unos y otros, por lo que la Unión sólo se encontraría vinculada a los primeros, mientras que los de la sociedad europea serían simplemente caracteres de la misma y no ya valores. Sin embargo, resulta evidente que el art. 2 CEU lleva a cabo una enumeración de valores sin solución de continuidad y situándolos en un mismo plano por varias razones:

- a) Por una parte, porque, aunque la Constitución no se refiera a éstos explícitamente como valores comunes, efectivamente lo son por su propia naturaleza;
- b) En cuanto el art. 2 CEU se refiere a la sociedad europea, ésta se encuentra constituida por la suma de las características de las sociedades de cada uno de los Estados miembros, por lo que ésta es la que subyace a la propia Unión Europea con sus respectivos valores comunes que las caracterizan;
- c) Por último, todos estos valores de la sociedad europea se encuentran subsumidos en los valores sobre los que se funda la Unión ya que, en última instancia, la dignidad humana contiene todos los demás valores y características enunciados.

Esta consideración conjunta de todos estos valores enumerados en el art. 2 CEU se encuentra respaldada por el tratamiento que se les dio en los trabajos preparatorios de la Convención, en los que se hacía referencia a ellos de manera indistinta. En cualquier caso, hubiese sido conveniente evitar esta distinción artificial, que puede inducir a la confusión y podría dar lugar a algún intento de atribuirles un distinto valor jurídico.

El resultado contenido en el art. 2 CEU es producto del consenso político y establece los elementos ontológicos que definen la Unión y que habrán de proyectar su desarrollo ya que este sistema constitucional de valores habrá de desarrollar una función estructurante del orden dogmático fundamental. En realidad constituyen la proyección valorativa de lo que podría haber sido la definición de la Unión como Social, Democrática y de Derecho, que, sin embargo, fue omitida en el texto constitucional.

Dicho consenso resultó especialmente complicado en cuanto a los valores de carácter social que finalmente fueron introducidos y situados en el mismo nivel que los demás. Especialmente destaca el hecho de que se haya incluido la igualdad entre estos valores de la Unión, ya que en los primeros documentos preparatorios de la Convención no figuraba. Este valor junto a la justicia, la solidaridad y la no discriminación constituye el núcleo duro del modelo social contenido en la Constitución Europea.

C) Los objetivos de carácter social contenidos en la Constitución Europea

En el Título I se contienen, junto a los valores comunes, los objetivos de la Unión en el art.

3 CEU que manifiestan una naturaleza global más propia de un Estado-nación, en cuanto entidad política de ámbito de actuación general-universal, que de los de una organización supranacional, que tradicionalmente se ha sometido a unos fines determinados condicionados por unas competencias limitadas. Son los objetivos de una verdadera *politeia* que habrán de guiar todas las actuaciones de la Unión en cumplimiento de unos fines que dejan de estar ligados a realizaciones de carácter económico, y que genéricamente son promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos (art. 3.1 CEU).

Dentro de estos objetivos se distinguen unos objetivos internos y otros externos específicos de sus relaciones con el resto del mundo. Entre los primeros destaca la separación que se opera entre los objetivos de carácter económico y los de carácter social en los párrafos 2 y 3 del artículo 3 CEU, y, dentro de ésta, la mayor esquematización y concreción de los últimos. Los objetivos económicos se sintetizan en la fórmula de que la Unión ha de “ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseado” (art. 3.2 CEU).

Los objetivos de carácter social, contenidos en el segundo párrafo del art. 3.4 CEU merecen un análisis pormenorizado. Su inclusión entre los objetivos de la Comunidad y de la Unión no resulta extraña ya que, de un modo u otro, se encontraban contenidos en el TCE (y sus posteriores modificaciones) y en el TUE, que han ido asumiendo progresivamente entre los objetivos de la Comunidad y de la Unión objetivos de carácter social.

Sin embargo, sí resulta novedoso que todos los objetivos de carácter social que anteriormente se encontraban dispersos en otras partes de los Tratados fundacionales ahora se concentran en este art. 3.4 CE, lo que, lejos de ser una mera cuestión formal, los lleva a proyectarse como objetivos generales que justifican de manera transversal la propia existencia de la Unión y su acción en beneficio de sus ciudadanos, de manera que habrán de informar toda su actuación desarrollada en las diversas políticas concretas.

Junto a la sistematización se añade otra novedad que presentan los objetivos de carácter social y es el detalle con el que se redactan, ya que, en cuanto se trata de unos principios programáticos, podían haber sido formulados de manera más general. De hecho, este detalle en la definición de los objetivos sociales anuncia que su virtualidad no es meramente simbólica sino que estos objetivos presentan una clara proyección práctica. La estructura y el detalle con el que se plasman en la Constitución servirá para facilitar la delimitación de los ámbitos de intervención de los poderes públicos, cuyos límites han tenido que ser constantemente interpretados y redefinidos por la jurisprudencia del TJCE.

Asimismo resulta destacable que estos objetivos de carácter social ya no se presenten subeditados a unas misiones de carácter económico dirigidas a mantener la competitividad de la economía comunitaria. Se trata de unos objetivos vinculados ahora a una misión omnicompreensiva por indeterminada, que se sintetiza en la finalidad de la Unión de pro-

mover la paz, sus valores y el bienestar, entre los que aquellos que presentan un carácter social se equiparan, por primera vez, a los de carácter económico. Esta circunstancia se aprecia más claramente si estos objetivos se ponen en contacto con el Preámbulo de la propia Constitución cuando afirma que Europa “avanzará por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad en bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos”. Esa preocupación social se vuelve a reiterar en dicho Preámbulo cuando afirma que Europa se encuentra abierta al progreso social y que desea “obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo”. Aunque se echa de menos una referencia expresa a la singularidad del modelo social europeo, son suficientes las alusiones que se realizan para considerar que se ha producido una ruptura definitiva con la exclusividad de lo económico (“la Europa de los mercaderes”) propia de los orígenes de la Comunidad, con lo que se pone de manifiesto un profundo cambio en la orientación de la misión histórica de la Unión, que amplía las metas económicas, y, en concreto, la creación del mercado común, trascendiendo más allá en sus fines.

Además de estas innovaciones de carácter general que presentan los objetivos sociales del art. 3.3 CEU, destaca la presencia de algunos nuevos o bien la reducción de algunos anteriormente existentes en su redacción en términos novedosos:

- a) Se recoge por primera vez en el Derecho originario el concepto de economía social de mercado y de pleno empleo. Se trata de la referencia a “una economía social de mercado altamente competitiva”, con la que se intenta conjugar la solidaridad social con el sistema económico capitalista avanzado. Esta búsqueda del equilibrio pone de manifiesto cómo la Constitución Europea trata de ser un texto de consenso que dé cobertura a las más variadas posturas: si bien se reconoce que se trata de una “economía social de mercado” el alcance de ésta queda atemperado por la circunstancia de que debe ser “altamente competitiva”.

Sin embargo, cuando se detallan los caracteres de esta economía social de mercado se hace de manera muy comprometida con los valores sociales ya que se afirma que esta economía será tendente a la consecución del “pleno empleo y del progreso social”, lo que supone un mayor alcance frente a algunas de las propuestas presentadas en los trabajos del Grupo XI en las que se hablaba no de “pleno” sino de “alto nivel de empleo”. Asimismo se añade un compromiso medioambiental que se analizará a continuación. Por último, destaca la referencia a la “promoción del progreso científico y técnico”, en cuanto se entiende que a través de éste se fomenta tanto el crecimiento económico como el avance social.

- b) El art. 3.3 CEU, especifica que “la Unión combatirá la marginación social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño”. Aunque resulta muy positivo en cuanto a su contenido, este párrafo hubiera podido formularse de manera más ambiciosa en cuanto a su alcance, tanto en la lucha

contra la marginación y la discriminación, que podía haberse planteado a la inversa (al igual que se hace en el art. 9.2 CE), no de una manera negativa sino positiva, como en la promoción de una libertad e igualdad reales y efectivas. Asimismo la referencia al “fomento”, podía haberse redactado de manera más progresista como “consecución”, o la expresión de “igualdad entre mujeres y hombres” podría haberse planteado sin referencia a los géneros como “igualdad de oportunidad para todos”. En cualquier caso resultan muy positivas las referencias al principio de solidaridad que no se encontraba entre los principios que se proponían incluir, así como la justicia y la protección social y la mención específica a la protección de los derechos del niño, lo que denota el carácter comprometido de que se dota a la Unión.

- c) Otros de los objetivos de carácter social que se recogen en el art. 3.3 CEU se refieren a las relaciones entre los Estados miembros, ya que se exige que la Unión fomente “la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. De este modo se distingue claramente entre solidaridad interpersonal (“solidaridad entre generaciones”) que se menciona en el párrafo anterior y la solidaridad interterritorial (“solidaridad entre los Estados miembros”).
- d) Por otra parte, cabe señalar que la Constitución Europea manifiesta una profunda preocupación medioambiental, ya que se fija como objetivo el “desarrollo sostenible en Europa basado en un crecimiento económico equilibrado”. Asimismo se refiere a la consecución de un “nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente”, expresión de la que se desprende una fuerte apuesta por la mejora del medio ambiente ya que se consideró la oportunidad de referirse simplemente al “fomento de la protección medioambiental”.
- e) Por último, se observa que la UE asume una posición de garante tanto en el “respeto de la riqueza de su diversidad cultural y lingüística”, como en el objetivo por “velar por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”.

Con respecto a las carencias del listado de objetivos de carácter social contenido en la Constitución Europea destaca la ausencia de referencias algunas a los servicios de interés general (tanto económicos como de solidaridad). Esta expresión es el núcleo de los servicios públicos, en sentido amplio, en cuanto mecanismos que garantizan la prestación de determinados servicios a todos los ciudadanos en condiciones equitativas. Aunque ciertamente se recoge el derecho al acceso a estos servicios en la Carta de Derechos Fundamentales y se mantiene la cláusula general de respeto y promoción contenida en el art. 16 TCE, la inclusión del fomento, la protección o cualquier referencia a los servicios de interés general entre los objetivos de la Unión hubiese sido un gran espaldarazo al modelo social de la Constitución, que se vería completada y formalizada en términos más amplios. Otra solución hubiera sido incluir referencias a aspectos concretos a objetivos como el acceso a la educación y la formación, la protección y promoción de la salud, y la inclusión social, lo que, sin embargo, podría dar lugar a una extensión contraproducente de la lista de objetivos de carácter social.

Por último, los objetivos de carácter social también se extienden al ámbito de las relaciones de la Unión con el resto del mundo. Así se dispone que la Unión actúe afirmando y promoviendo los valores e intereses que le son propios (art. 3.4 CEU), por lo que en su actuación en el ámbito internacional la Unión se compromete a someterse a la estricta observancia y a desarrollar el Derecho internacional y a respetar los principios de la Carta de Naciones Unidas. Asimismo se establece unos objetivos concretos de su actuación y relaciones internacionales entre los que figuran algunos referidos a la paz (“contribuir a la paz y la seguridad” y “a la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos”), a la economía (“contribuir al comercio libre y equitativo”), a la defensa de los derechos humanos (“contribuir a la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño”), a la solidaridad (“contribuir a la erradicación de la pobreza”) y al medio ambiente (“desarrollo sostenible del planeta”).

D) La interpretación de los valores y objetivos de la Unión contenidos en la Constitución Europea en clave social

La inclusión de unos valores y objetivos de carácter social tal y como se hace en la Constitución Europea constituye un refuerzo de su modelo social frente a la doble problemática que se plantea a su articulación: por una parte, la construcción del modelo social en la Constitución Europea irá asumiendo progresivamente todos los problemas que se han ido planteando en la definición y realización de los modelos sociales nacionales; por otra, se le suman los problemas derivados del encaje del modelo social en la peculiar arquitectura institucional de la Unión, en concreto, en el reparto de competencias entre ésta y los Estados miembros.

Evidentemente se trata de un refuerzo relativo ya que, dado este doble frente que debe afrontar la Unión, el alcance de su modelo social se decidirá no tanto en la naturaleza de sus valores y objetivos ni en la eficacia de sus derechos fundamentales sino en la posibilidad de contar con competencias que permitan adoptar medidas y desarrollar políticas al respecto. Como citan Borrell, Carnero y López de boca de P. Hain, cada vez que debía acabar aceptando la inclusión de un valor o un objetivo, que reforzaba la dimensión social de la Unión este afirmaba: “ustedes pongan aquí lo que quieran que ya hablaremos cuando discutamos las condiciones de aplicación de las políticas concretas”. No cabe duda de que la verdadera efectividad de los valores y objetivos dependerá de las competencias de la Unión, del sistema de decisión y de las políticas que aplique para llevarlos a cabo. Pero esto no significa que carezcan de toda virtualidad práctica: si no pudiesen condicionar el futuro desarrollo de la Unión, no hubiese provocado el debate tan intenso que se desarrolló en el seno del Grupo XI de la Convención.

Los valores y objetivos comunes pueden llegar a erigirse en verdaderos principios rectores de las políticas comunitarias, aunque de contenido más indeterminado (si cabe) que sus equivalentes a nivel nacional, de manera que informarán la actuación de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. Este carácter no nos debe llevar a su-

bestimar el alcance de estos principios programáticos ya que pueden jugar un papel importante como fundamento para la interpretación jurisprudencial del TJCE, del modo que ha sucedido en el constitucionalismo interno (como ha ocurrido con las interpretaciones del Preámbulo de la Constitución Francesa que ha llevado a cabo la Corte Constitucional o el propio Tribunal Constitucional con los principios del Título Preliminar). De hecho, el propio TJCE ha sido uno de los motores fundamentales de la construcción del Derecho comunitario europeo desde una postura proactiva y creativa dotándolo de solidez a través de los principios generales del derecho comunitario que posteriormente se han ido trasladando a los textos de los Tratados.

En el seno de un proceso de integración como es el comunitario, y en un contexto de cesión de soberanía como el que se está produciendo en la Unión, la inclusión en la definición y entre los valores y los objetivos de la Unión de algunos que constituyen la base de un modelo social europeo resulta muy significativo por lo que supone de superación de las limitaciones iniciales en su objeto restringido originariamente a lo económico. A partir de ahora, las políticas de la Unión ya no podrán plantearse esencialmente orientadas a la consecución de objetivos meramente económicos sino que tendrán que asumir plena y abiertamente la realización de valores y objetivos de corte social, a través de las competencias que se le atribuyan que, en cualquier caso, deberán ser suficientes.

La solidaridad así como los demás valores y objetivos no serán meramente simbólicos sino que deben estar presentes e informar toda decisión adoptada por la Unión o por los Estados miembros en el desarrollo del Derecho comunitario. No obstante hubiera sido positivo, aunque imposible por la falta de consenso, dotarles de un mayor carácter vinculante, a través, por ejemplo, de un mecanismo que conjurase los riesgos graves de violación por parte de un Estado miembro mediante el inicio de un procedimiento de alerta y de sanción contra él.

Asimismo hubiera sido recomendable determinar un contenido jurídico básico más claro y no controvertido, de manera que los Estados miembros puedan discernir en adelante el fundamento de las obligaciones que de él se desprendan. En este sentido se podrían haber concretado aspectos cuantitativos y cualitativos como la referencia a la calidad en el empleo o a un alto nivel de protección social, y que ésta fuese universal.

Pero la principal carencia ha sido la ausencia de una cláusula general-horizontal que garantice los objetivos de carácter social. Algunas interpretaciones de los objetivos de la Constitución Europea identifican en la expresión “economía social de mercado” dicha cláusula horizontal referida a derechos sociales. Al margen de esto, hubiese sido más conveniente incluir una cláusula de tal tipo con una redacción expresa como la que se propuso en los trabajos de la Convención: “en todas las actividades que sean de su competencia, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades y la discriminación por razón de raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, así como de fomentar la igualdad, entre hombres y mujeres, promover el pleno empleo y un alto nivel de protección social, protección de la salud, mejorar la educación

y la formación y garantizar el acceso universal a unos servicios de interés general financieramente viables, de elevada calidad y organizados en condiciones de solidaridad por cada Estado miembro. La normativa sobre servicios de interés general a escala europea deberá ser compatible con las normas del mercado interior y respetar las características específicas de los sistemas nacionales al tiempo que perseguirán el objetivo de garantizar la cohesión económica, social y territorial de la Unión”.

2.3 Los derechos y principios fundamentales de carácter social han de contribuir a la proyección práctica del modelo social de la Constitución Europea

A) Consideraciones acerca de la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución Europea

Entre las novedades que incorpora la Constitución Europea, en cuanto a la definición de su modelo social, se encuentra la inclusión de derechos económicos y sociales a través de la incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. La inclusión de estos Derechos en la Constitución Europea permitirá el impulso del modelo social en cuanto éstos habrán de constituir el fundamento y el elemento informador de la intervención de la Unión Europea y de la actuación de los Estados miembros en el desarrollo de ésta.

La incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales, que se recoge en la Parte II de la Constitución, se ha llevado a cabo sin modificar el contenido de la misma, salvo para realizar algunos ajustes de carácter técnico. Por lo tanto, el contenido de los derechos sociales ahora incorporados permanece invariado por lo que resultan válidas las reflexiones que respecto a éstos se hicieron en el momento de su elaboración. La novedad surge de su encaje en la Constitución Europea lo que exige su replanteamiento sistemático en cuanto deja de ser un elemento aislado, y entra a formar parte del incipiente sistema constitucional europeo, por lo que es necesario entrar a considerar la posición que van a jugar dentro de éste.

La presencia de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Constitución Europea dota a la Constitución de un carácter más constitucional, valga la redundancia, ya que establece una verdadera parte dogmática, en la que junto a valores y objetivos figuran ahora derechos y principios como garantías frente a la acción normativa o ejecutiva de las instituciones de la Unión y como elementos informadores de su actuación, gozando de un carácter jurídicamente vinculante. Sin embargo, hemos de contemplar la inclusión de estos derechos y principios en su justa medida:

- a) La declaración formal de estos derechos y principios significa un avance en cuanto permite dejar atrás la aplicación indirecta que se había venido llevando a cabo de los

derechos fundamentales por parte de la interpretación del TJCE a través de las tradiciones comunes de los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario y, en última instancia, de la Carta Europea de Derecho Humanos (art. F TUE).

- b) Se supera, de forma definitiva, la segregación entre derechos políticos y civiles y derechos económicos y sociales ya que (como se hiciera en otros textos como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948) se refiere tanto a derechos civiles y políticos como derechos económicos y sociales (contiene doce artículos dedicados a los derechos económicos y sociales –Derecho de Solidaridad–, de un total de treinta y ocho artículos).

Se reconoce así que los derechos económicos y sociales no pueden mantenerse con un contenido mínimo y de manera complementaria a los derechos civiles y políticos, sino que forman parte de un todo inescindible por su vinculación con la dignidad humana, lo que hace criticable cualquier separación instrumental entre derechos fundamentales y derechos sociales. Otra cuestión diferente es el alcance en la vinculatoriedad que se atribuye a unos y a otros, ya que la propia Carta distingue entre derechos y principios con una eficacia jurídica distinta, como veremos más adelante.

- c) Los derechos económicos y sociales del Convenio Europeo de Derechos Fundamentales suscrito en Roma en 1957 y los que se deriven de las tradiciones constitucionales comunes actuarán como principios generales del Derecho de la Unión, por lo que no podrán ser ignorados por ningún operador jurídico en la interpretación jurídica que lleven a cabo (art. 7.3 CEU). Por lo tanto, estos derechos y principios se suman a los incluidos expresamente en la Constitución Europea a través de la Carta de Derechos Fundamentales.

Hubiera resultado muy positivo, aunque imposible de alcanzar, la inclusión de una cláusula similar con respecto a la Carta Social Europea de 1961 y a la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, a los que se hace referencia en los Tratados gracias a las reformas del Acta Única Europea y del Tratado de la Unión Europea. Una cláusula en este sentido permitiría al TJCE acudir a otros instrumentos internacionales para reconocer nuevos derechos o nuevos contenidos a partir de la evolución de las realidades constitucionales comunes. Se respetaría de esta manera la doctrina constitucional clásica que interpreta como no exhaustivos los repertorios de derechos fundamentales, favoreciendo el reconocimiento jurisprudencial de nuevos derechos en función de la evolución de la sociedad.

En el mismo hubiera sido conveniente incluir una cláusula como la contenida en el art. 7.2 CEU para facilitar a la Unión, en cuanto goza de personalidad jurídica, su adhesión a estos instrumentos internacionales, aunque sin necesidad de esta cláusula la Unión podría asimismo adherirse a instrumentos como la Carta Social y a la Carta Comunitaria, previo consentimiento de los Estados miembros expresado en el procedimiento establecido al efecto, si bien tal consenso es más que improbable.

- d) La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al Derecho originario supone positivizar la tarea “constituyente” del TJCE desarrollada sobre la protección de los derechos fundamentales mediante la conversión de aquellos derechos reconocidos en las Constituciones o “tradiciones constitucionales” de los Estados miembros en principios generales del Derecho comunitario (STJCE, 14 de mayo de 1974, asunto 4/73, Nold). Los Derechos fundamentales recogidos en el ordenamiento comunitario originario se verán respaldados por la interpretación del TJCE que puede avanzar en la ampliación de su contenido o en sus garantías a partir de las vaguedades o indeterminaciones en su redacción.

B) El contenido de los derechos económicos y sociales recogidos en la Constitución Europea

Los derechos y principios de carácter económico, social y cultural recogidos en la Constitución Europea presentan un contenido mínimo en comparación con los mismos derechos reconocidos en otros instrumentos internacionales (Carta Social Europea, Carta Comunitaria) y en las propias constituciones de los Estados miembros. Estos son el resultado del mínimo común acuerdo alcanzado en el momento de la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales, no tanto por reticencias de carácter político sino por el rechazo que manifestaron algunos Estados miembros, por razones estratégicas, a asumir el cumplimiento de unos derechos que podían mermar sus competencias que serían asumidas por la Unión.

a) Derecho a la igualdad. Además de la igualdad de todas las personas ante la ley proclamada en el artículo II-20 CEU, el art. II-21 CEU establece “el Derecho a la igualdad, prohibiéndose toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual, sexo, estado familiar, responsabilidades familiares, orientación sexual, edad o incapacidad”.

Junto a esta prohibición de discriminación de cualquier tipo se incluyen una serie de medidas contra la discriminación que podemos agrupar en los siguientes tipos:

- La lucha contra la discriminación por razón de sexo del art. II-21 CEU que figura, además, de forma expresa entre los objetivos de la Unión (art. 3.4 CEU) y que se contenía anteriormente en la Carta Social Europea y en el propio TCE (art. 2, 3.2, 117, 141). A ésta se unen unas previsiones específicas para conciliar la maternidad con las oportunidades laborales (art. II-23 y art II-33) e incluso una cláusula que abre las puertas a la acción positiva de los poderes públicos en favor de las mujeres (aunque se redacta de forma neutra), ya que el art. II-23 CEU establece que el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado.

- En cuanto a la discriminación por edad, se establecen tanto medidas de protección para niños y jóvenes como para personas mayores. Con respecto a los jóvenes, el art. II-24 CEU establece una serie de medidas de protección económica, políticas e incluso afectivas y, por otra parte, se prohíbe el trabajo infantil estableciéndose la escolaridad obligatoria, así como medidas de protección para el adecuado desarrollo de los jóvenes. En cuanto a la integración de las personas mayores, el art. II-25 CEU establece que “la Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural”.
- También se establece una protección específica para los discapacitados en el art. II-26 CEU que incluye una protección centrada en su participación social y laboral y en todo lo que se refiere a sus derechos como persona, y como ciudadanos de manera que no puedan ser objeto de discriminación ni marginación y se garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación.

b) Derechos de carácter laboral. Dentro de los derechos reconocidos a los trabajadores podemos encontrar los siguientes:

- Derecho al trabajo. En primer lugar se reconoce el derecho al trabajo y a poder ganarse la vida en una ocupación libremente elegida (art. II-15 CEU), lo que se conecta con el objetivo del pleno empleo declarado en el art. 3.4 CEU. Este derecho incluye la libre prestación de servicios como otro derecho que implica la equiparación de todos los ciudadanos de la Unión en cuanto a las condiciones laborales.

Como derecho complementario al derecho de acceso a un trabajo, el art. II-29 CEU establece el derecho de toda persona a acceder a un servicio gratuito de colocación. Este es el único derecho de contenido prestacional en esta Carta que, tal y como está redactado, obligará a los Estados a establecer un servicio público gratuito de agencias de empleo.

- Derecho a unas condiciones de trabajo específicas que respeten su salud, su seguridad y su dignidad, lo que incluye la limitación de la duración máxima del trabajo y los períodos de descanso diarios y semanales, así como un período de vacaciones anuales retribuidas (art. II-31 CEU). Con respecto a las condiciones laborales se reconoce a los nacionales de terceros países el derecho a unas condiciones equivalentes (art. II-15 CEU), derecho que debería extenderse a la igual protección y asistencia de la familia del trabajador emigrante con todas las medidas.

Dentro de las condiciones de trabajo se incluyen derechos de participación en cuanto se reconoce a trabajadores o a sus representantes el derecho a la información sobre las condiciones de la empresa que puedan afectar a los trabajadores y la consulta en aquellas decisiones que igualmente puedan afectarles (art. II-27 CEU) sin que se especifique el alcance de dicha información (situación económica de la empresa, decisiones que puedan afectar a los trabajadores).

- Derechos de carácter sindical ya que se ampara el ejercicio de la libertad de asociación sindical por el art. II-12 CEU que reconoce el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. Sin embargo, el cumplimiento de este derecho por parte de los poderes públicos corresponde a los Estados miembros ya que el art. III-104.6 CEU excluye de la intervención comunitaria lo relativo al derecho de asociación y sindicación, así como al derecho de huelga y al cierre patronal.

También se reconoce el derecho a la negociación colectiva y celebrar convenios de conformidad con el Derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales (art. II-28 CEU). Asimismo se reconoce en ese mismo artículo el derecho de huelga como acción colectiva para la resolución de los conflictos de intereses.

- Derechos prestacionales de los trabajadores. Se reconoce el derecho a contar con un sistema de protección social. El art. II-34 CEU reconoce el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales (lo que se complementa con el derecho a la protección en caso de despido injustificado en el art. II-30 CEU).

Asimismo se garantiza el derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales para todos los que residan y se desplacen legalmente dentro de la Unión, lo que se concreta en el art. III-21 CEU. La Constitución apoya y complementa la acción de los Estados en materia de seguridad social (art. III-104 CEU), pero no se pronuncia sobre la cuestión de mantener y mejorar un régimen público de Seguridad Social como sí se hace en otros instrumentos internacionales de reconocimiento de derechos sociales (art. 12 Carta Social Europea).

c) Derechos de carácter económico. En el reconocimiento del derecho a la propiedad y a la libertad de empresa se pone de manifiesto un cierto desfase con respecto a la equiparación entre los objetivos de carácter económico y los de carácter social que se hace en el Título I de la Constitución con relación a la economía social de mercado. Se reconoce el derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes adquiridos legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos, estableciendo una protección que impide la prohibición de privación salvo por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos y mediando indemnización (art. II-17 CEU). Sin embargo, no se reconoce una verdadera función social de la propiedad que condicione este derecho en toda su integridad: únicamente se establece una mínima sumisión del uso de los bienes al régimen que sea necesario para el interés general.

Por otra parte, se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales (art. II-16 CEU), sin ningún otro límite.

Si bien es cierto que estos límites no podría haber sido el del sometimiento a la planificación (como hace el art. 38 de la Constitución Española), sí que podría haberse incluido, al menos, la exigencia de su ejercicio en atención a condiciones de la economía general.

d) Derechos sociales de carácter prestacional. Dentro de éstos podemos distinguir aquellos derechos que implican la garantía de la prestación de servicios a la persona (sanidad, educación, asistencia social), y los que implican servicios al territorio (telecomunicaciones, energía, transporte, vivienda). Aunque la intervención comunitaria haya sido mucho más intensa en estos segundos como consecuencia de los procesos de liberalización, sin embargo, los que se reconocen expresamente son aquellos primeros que constituyen el núcleo duro de los derechos prestacionales por encontrarse más cercanos a derechos más básicos (salud, educación).

- Derechos prestacionales que implican un servicio a la persona, entre los que se encuentra:
 - Sanidad. Si bien no se reconoce directamente el derecho a la salud-sanidad, se establece que todos tienen derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales, garantizándose en la planificación y en la ejecución de las políticas un alto nivel de protección de la salud humana (art. II-35 CEU). Con respecto al reconocimiento de este Derecho y a su conexión con la Sección I del Título V de la Parte III de la Constitución (antiguo Título XIII TCE), se plantearon diversas exigencias durante los trabajos del Grupo XI que apuntaban hacia la necesidad de incluir un derecho de acceso equitativo a la asistencia sanitaria como derecho fundamental, aumentando los aspectos de salud pública implicados, atendiendo a las particularidades regionales y fomentando la participación de los agentes presentes en el diseño de las políticas.
 - Educación. Se reconoce expresamente el derecho a la educación y a la orientación y formación profesional permanente (art. II-14 CEU), que incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria, y la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto a los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.
 - Asistencia social. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales (art. II-34.3 CEU). Tanto una como otra se entienden como un reconocimiento de la asistencia social, si bien en el caso de la ayuda social se podría haber hecho mención a los servicios sociales como medios

de ejecución de dicha ayuda, mientras que con respecto a la vivienda sucede lo contrario, ya que en vez de reconocer el derecho a una vivienda digna, del texto parece desprenderse el derecho a una ayuda determinada para acceder a la vivienda. La ayuda social resulta excesivamente indeterminada en su modo de realización, mientras que la ayuda a la vivienda resulta en concreto en exceso.

- Derecho de los consumidores. Dentro de los derechos de tercera generación que recoge la Constitución se incluye el alto nivel de protección de los consumidores que se garantiza mediante las políticas de la Unión (art. II-38 CEU, que ya se contenía en el art. 153 TCE). La razón de que se recoja éste y no otros derechos de tercera generación se debe a que éste es un derecho cuyo origen y configuración es claramente económico, mientras que los que quedan fueran son derechos más alejados del original núcleo mercantil de la Comunidad, como es el caso del derecho a la cultura que sí se recoge en otros instrumentos internacionales de protección o del derecho de las minorías, etc.
- Derechos prestacionales que implican un servicio al territorio (transporte, energía –gas, electricidad–, agua, correos, telecomunicaciones, audiovisual, vivienda) con respecto a los que se reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal y como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, para que contribuyan a promover la cohesión social y territorial de la Unión (II-36 CEU). Mediante este artículo se reconoce la existencia de unos servicios de interés general, lo cual ya se contenía en el derecho originario (artículo 16 TCE, actual artículo III-6 CEU). De hecho, los servicios de interés general han sido unos de los grandes perjudicados como consecuencia de su constitucionalización, ya que no se incluyeron entre los objetivos de la Unión del art. 3.4 CEU, y la base jurídica que se mantiene para garantizarlos se ve ciertamente disminuida con respecto a su anterior redacción en los Tratados:
 - En el art. III-6 CEU se les despoja de su condición de valor común de la Unión, anteriormente expresado en el art. 16 TCE (ahora se afirma que son servicios a los que en la Unión todos conceden valor)
 - En los arts II-36 y III-6 CEU no se establece una garantía de existencia de estos servicios sino que simplemente los reconoce y afirma el respeto a su acceso.
 - El art. III-6 CEU encomienda a la Comunidad y a los Estados miembros que velen por que estos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido. La novedad consiste en que se introduce una referencia expresa a principios económicos y financieros, que pueden ser definidos por leyes europeas. Esto podría ser la base para un futuro avance en la ordenación comunitaria de estos servicios similar al apoyo que las instancias comunitarias habían encontrado en el art. 86.2 TCE (Directivas de liberalización).

- Esta base jurídica sólo da capacidad a la Unión para definir las condiciones de funcionamiento de los servicios públicos nacionales en el marco de la libre competencia, pero no se llega a establecer el principio de los servicios públicos europeos (garantía institucional).

Esta referencia a los servicios de interés general no es suficiente, ya que éstos resultan fundamentales para la prosperidad común, tanto en cuanto motores económicos como por la satisfacción de necesidades de los ciudadanos de forma igualadora. Su prestación debería basarse en unos principios constitucionalizados como son la igualdad de todos los ciudadanos en términos de acceso (tanto entre categorías de usuarios como entre las zonas geográficas en que se preste el servicio), la universalidad, la continuidad y la regularidad (asimismo la participación y la información de los usuarios, prestaciones eficaces, valoración periódica y adaptada a la evolución de las necesidades colectivas y del progreso tecnológico); y en términos organizativos debe respetarse la neutralidad y la flexibilidad. Incluso podría hacerse mención a una posible Carta de Servicios de Interés General. En definitiva se debería dictar una normativa marco para los servicios de interés general basada en una regulación constitucional más extensa y acabada que evitase las fragmentaciones y permitiese aunar competitividad y solidaridad.

e) Derecho a la protección del medio ambiente. Se establece únicamente una cláusula general de respeto al medio ambiente en cuanto las políticas de la Unión habrán de integrar y garantizar con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad (art. II-37 CEU).

C) La eficacia de los derechos y principios reconocidos en la Constitución Europea, en especial los de orden económico y social

La integración de la Carta con carácter jurídicamente vinculante se acompañó de unas cláusulas que modulaban su eficacia jurídica de la siguiente forma:

a) Mecanismos garantizadores del contenido de los derechos y principios reconocidos

- Integridad de cada uno de los derechos reconocidos, por lo que cualquier limitación en su ejercicio deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades (art. II-52 CEU). Las limitaciones habrán de llevarse a cabo de acuerdo con el principio de proporcionalidad, y sólo serán posibles cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- Unidad del conjunto de derechos reconocidos, por lo que no es posible que los Estados “seleccionen” los derechos que se van a cumplir, tal y como ocurre en otros instrumentos internacionales (como en la Carta Social Europea –art. 20–). Se han de asumir todos los derechos, incluida la totalidad de los económicos y sociales.

- Carácter mínimo frente a reconocimiento de derechos reconocidos con mayor amplitud en otros instrumentos vinculantes. Ninguno de los derechos reconocidos en la Constitución podrán interpretarse como limitativos o lesivos de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho Internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros (art. II-53 CEU).

Hubiera sido conveniente prever una cláusula de norma mínima y más favorable, propia de los derechos y medidas sociales, como es la contenida en el art. 19.8 de la Constitución de la OIT e incluso en el propio Derecho originario, art. III-104.5 (antiguo art. 137.5 TCE) y en el Acuerdo sobre la Política Social, anejo al Protocolo 14, del Tratado de la Unión. El problema hubiese derivado entonces de los casos en que esta norma más favorable o medida de protección reforzada procediese no ya de las constituciones nacionales sino de otros tratados internacionales (Carta Social, Carta Comunitaria) que no podría aplicarse, a pesar de formar parte del sistema constitucional de los Estados miembros, por no haber sido asumidos por la Unión como sujeto internacional.

- Carácter máximo frente a derechos reconocidos con menor amplitud en otros instrumentos vinculantes. Cuando coincida un derecho reconocido en la Constitución Europea con un derecho garantizado por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, su sentido será el que le confiera éste, a menos que el Derecho de la Unión reconozca una protección más extensa (art. II-52.2 CEU).
- Prohibición del abuso de derecho. Los derechos reconocidos no pueden interpretarse en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la Constitución (art. III-54 CEU).
- Otras cláusulas de garantía y flexibilización no incluidas. Hubiera resultado conveniente prever mecanismos de flexibilización que facilitasen a los Estados miembros que desean hacerlo cumplir con aquellas obligaciones que no pueden cumplir. En este sentido podría pensarse en la cláusula de mínimo común denominador o una cláusula por la que se exija la satisfacción de estos derechos “hasta el máximo de los recursos de que se disponga”. También hubiera sido adecuado introducir la cláusula de solidaridad similar a la que se emplea en medio ambiente (art. 175.5 TCE), que permitiría adoptar medidas (normativas, económicas) para evitar los desequilibrios derivados de la aplicación de una medida de la Unión a la vez que

facilitase al Estado el cumplimiento de sus obligaciones. Estas medidas estarían limitadas en cuanto a su tiempo de aplicación, que debería ser el exclusivamente necesario, y en cuanto a su objetivo, que debería alcanzar la efectiva aplicación de la medida.

b) Mecanismos de delimitación del contenido de los derechos y principios reconocidos

- Los efectos jurídicos vinculantes de los derechos reconocidos tienen un alcance limitado ya que únicamente se despliegan con respecto a las disposiciones, resoluciones y actos de las instituciones, órganos y agencias de la Unión, y respecto de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario (art. II-51 CEU). Por lo tanto, los derechos reconocidos en la Carta no pueden ser invocados por ciudadanos frente a normas emanadas por sus poderes públicos nacionales. Sin embargo, es evidente que la Carta va a constituirse en el estándar común de protección de Derechos en el conjunto de la Unión y es inevitable que se propague a todos los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.
- Su incorporación en la Constitución Europea y su valor informador no puede alterar el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por lo que estos derechos no amplían el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas, ni modifica las competencias y misiones definidas en la Constitución (art. II-51 CEU).
- Los derechos reconocidos han de respetar la soberanía e identidad nacional de los Estados miembros, lo que se concreta en el respeto a los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros y al principio de subsidiariedad (como se afirma en el Preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales).

En particular los Derechos fundamentales reconocidos resultan de las tradiciones constitucionales comunes, por lo que es lógico que se exija una interpretación en armonía con las citadas tradiciones (art. II-52.4 CEU). A esto se añaden las remisiones a la legislación y a las prácticas nacionales que se contienen en los diferentes derechos y principios reconocidos en la Carta y que modulan su interpretación y habrán de ser tenidos en cuenta, tal y como dispone el art. II-52.6 CEU, aunque solamente se limitará a aquellos en los que se mencione.

Esta apelación a las legislaciones y prácticas nacionales en la interpretación de los derechos contenidos en la Constitución Europea no debería servir para que el TJCE, ante la diversidad de naturaleza y grado de protección que resultan de los sistemas nacionales, tienda a establecer una interpretación de estos derechos correspondientes al mínimo común denominador de dichas legislaciones o prácticas nacionales.

D) El distinto valor jurídico de derechos y principios.

Por lo que se refiere al valor jurídico, los derechos fundamentales recogidos en la Parte II de la Constitución Europea presentan, en principio, una total homogeneidad ya que no se hace distinción alguna entre unos y otros, lo que significaría que no existirán diferencias en el alcance de su eficacia.

Sin embargo, en la Carta se distingue entre Principios y Derechos, lo que puede resultar fundamental a la hora de considerar su eficacia y vinculatoriedad jurídica. Se distingue entre lo que son “derechos subjetivos”, directamente ejercitables e invocables ante los Tribunales, y los “derechos programáticos o normas de principio”, que vinculan en tanto informan la legislación y la práctica judicial y encauzan la actuación de los poderes públicos en cuanto principios inspiradores de la política social y económica. En consecuencia, como tales “principios” requieren, para su justiciabilidad, la mediación del legislador, lo que dispongan las leyes que efectivamente los desarrollen.

Al margen de la redacción específica de cada artículo (sea con carácter “principal” o bien reconociendo expresamente su valor de derecho subjetivo), la propia Carta reconoce esta distinción en cuanto en su Preámbulo (en el que afirma que la Unión reconoce los “derechos, libertades y principios”), en el artículo 51 (en el que se dice que “éstos –las instituciones y órganos de la Unión y los Estados Miembros cuando expliquen el derecho de la Unión– respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación”), y, en particular, en el art. 52 en su apartado 5 (introducido en la Carta en su inclusión en la Parte II de la Constitución Europea): “Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos de las instituciones y órganos de la Unión, así como mediante actos de los Estados Miembros que apliquen el Derecho de la Unión, en ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo serán invocables ante los Tribunales respecto de la interpretación y el control de la legalidad de dichos actos”. De esta manera se limita el carácter directamente aplicable de aquello que en la Carta adopta la fisonomía de principio, porque solo puede ser invocado judicialmente para la interpretación y control de legalidad de los actos adoptados por las instituciones de la Unión o de los Estados que desarrollen los citados principios.

Se trata de una técnica parecida a la empleada en la Constitución Española, que fue adoptada como ejemplo en la elaboración de la Carta para vencer las reticencias de algunos Estados miembros a incluir en ésta derechos económicos y sociales que pudiesen crear obligaciones jurídicas o financieras para los Estados nacionales. Esta se contiene en el art. 53.3 CE que afirma que los “principios rectores de la política social y económica”, arts. 39 a 52 CE, “solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”.

El problema se derivará de la interpretación que haga el TJCE sobre qué disposiciones de la Carta han de ser consideradas como principios. Al margen de los derechos subjetivos

claramente configurados como tales (como son el derecho a la igualdad, etc.) entendemos que la identificación de los principios debería centrarse en el hecho de que requieran de concreción en normas para poder ser invocados como derechos (es decir, que son derechos de configuración legal), que prácticamente se reducen a los derechos de naturaleza prestacional.

Esta distinción no supone ninguna categorización de los derechos económicos y sociales reconocidos, ya que no se puede pretender darles efectividad dotándoles siempre y necesariamente de la estructura de un derecho subjetivo; el hecho de que un derecho o precepto jurídico se formule bajo la estructura normativa de “un principio o norma principal” no la priva, en modo alguno, de significación y eficacia jurídicas ya que tiene una fuerza jurídica tanto negativa, al expresar valores o derechos que limitan la acción normativa de las instituciones comunitarias y su libertad de configuración cuando opera sobre la legislación o las políticas sociales y económicas, como positiva, por lo que pueden fundamentar e informar la acción de la Unión y de los Estados miembros con relación a ésta. Este valor informador los sitúa junto a los objetivos de la Unión, constituyéndose en principios informadores de la legislación positiva, de la práctica judicial y de la acción de los poderes públicos, como ocurre en nuestro Ordenamiento con los principios rectores de la política social y económica (art. 53.3 CE).

E) Mecanismos de protección y garantía de los Derechos Fundamentales

La eficacia de los derechos fundamentales reconocidos queda en entredicho por la ausencia de un mecanismo de protección específicamente diseñado para su protección, similar al recurso de amparo. Sería conveniente disponer de mecanismos internos de garantía (sean de carácter administrativo como judicial), de manera que se asegure la integridad de los derechos sociales y económicos a través de procedimientos rápidos, directos y eficaces.

Los mínimos mecanismos incluidos plantean problemas relativos a la legitimación activa de los particulares, lo que suscitó críticas y sugerencias en los trabajos del Grupo II “Carta” de la Convención que señalaban la posible afección a la tutela judicial efectiva. En este sentido no sólo se debería reforzar el acceso racionalizado (para evitar el colapso) a los particulares sino que podría plantearse, de forma más restringida, a organizaciones internacionales e incluso nacionales representativas de empresarios y trabajadores y a determinadas ONG. En este sentido no se trataría tanto del derecho de legitimación activa como del derecho a hacer reclamaciones alegando la aplicación no satisfactoria de la Carta en un determinado Estado, adoptándose un mecanismo de alegaciones por ambas partes que dota al procedimiento de cierto sentido contradictorio.

Dado el déficit de mecanismos de protección y garantía y su escaso alcance con respecto a los derechos económicos y sociales, se debería disponer de unos mecanismos accesorios que reforzasen y contribuyesen a la mejor y mayor realización de los derechos eco-

nómicos y sociales, especialmente, cuando carezcan de carácter de derecho subjetivo. Se trataría de mecanismos de menor intensidad, aunque esto no significa que sean de menor eficacia:

- En este sentido, el sistema de informes como el de la Carta Social Europea ha resultado muy efectivo y ha favorecido el diálogo constructivo entre los Estados y con las instancias internacionales implicadas, permitiendo recibir nuevas ideas para el avance y la posibilidad de cumplir las exigencias.
- También sería positivo la creación de una red de expertos en Derechos fundamentales, que serviría como mecanismo de innovación y de adaptación.
- Otros mecanismos de carácter no vinculante pueden contribuir a reforzar el cumplimiento de los mismos como son la evaluación comparativa, dispersión de buenas prácticas, recurso a un método abierto de coordinación mediante la transparencia de la aplicación de los derechos de la Carta, la elaboración de Directivas elaboradas sobre la experiencia adquirida, uso de indicadores.

2.4 La necesaria flexibilización del sistema de reparto de competencias en favor del desarrollo del modelo social europeo

A) El sistema de reparto de competencias en la Constitución Europea y la realización de su modelo social

El reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros resulta fundamental para el desarrollo del modelo social, circunstancia que ya señalamos con respecto a la relativa importancia que, a veces, pretende atribuírsele a los valores objetivos que establece la Constitución Europea. Ésta misma importancia de las competencias la reconoce la propia Constitución en cuanto señala las competencias como el medio a través del cual la Unión realiza los valores que le son propios y cumple los objetivos que ella misma le encomienda. Por lo tanto, las competencias delimitan su ámbito de actuación ya que sus “objetivos se perseguirán por los medios apropiados, con arreglo a las competencias atribuidas a la Unión en la Constitución” (art. 3.5 CEU).

La Constitución Europea no altera el reparto competencias entre la Unión y los Estados miembros, ya que estos últimos se ocuparon de plantear su elaboración sobre el principio de las competencias constantes o de conservación de competencias. Por lo tanto, las escasas novedades relativas al reparto de las mismas no han significado una reestructuración del reparto de los ámbitos de actuación de la Unión y los Estados miembros, especialmente por lo que se refiere a lo social que permanece, de forma indiscutida, en régimen de competencias compartidas.

Esta postura inmovilista con respecto al reparto competencial no supone ni un avance ni una regresión en las competencias puntuales de la Unión en materia social, lo cual puede contemplarse como un cierto estancamiento que quedaría parcialmente subsanado gracias a las nuevas perspectivas que ofrecen los nuevos valores y objetivos de la Unión y los derechos económicos y sociales reconocidos que, aunque tengan un carácter un tanto etéreo, habrán de tener alguna virtualidad en el futuro desarrollo del modelo social (así, por ejemplo, el derecho de huelga o el cierre patronal que permanece fuera de las competencias de la Unión es reconocido como derecho en el art. II-28 CEU, lo que previsiblemente dé lugar a una progresiva modificación del reparto en esta materia).

En todo caso, no es del todo cierto que no exista novedad alguna en el sistema de distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros contenido en la Constitución. Por el contrario, se han introducidos algunas innovaciones y ajustes que responden a la modernización y adaptación de las competencias de la Unión y que pueden tener relevancia para un futuro desarrollo del modelo social. Una de las aportaciones principales de la Constitución Europea es establecer un mejor reparto de las competencias de la Unión y de los Estados miembros, basado en la reordenación que permite definir y identificarlas mejor, de modo que los ciudadanos tengan una idea clara de lo que hacen los distintos sujetos dentro de la Unión Europea, y, por lo tanto, de quién es la instancia responsable. Para ello se dedica un título específico a la definición de cada tipo de competencia en abstracto y a los principios fundamentales de su ejercicio, que luego se aplican de manera detallada en cada una de las políticas y acciones de la Unión, por lo que no se pierde la flexibilidad y el dinamismo al no tratarse de una clasificación rígida.

Este sistema de atribución de competencias se mantiene dentro del método funcionalista basado en la atribución de competencias conforme a objetivos a alcanzar y no, como en el método material, sobre la base de materias a regular. Lo que se introduce son mejoras a este método funcionalista con las que se intenta conjugar claridad, eficacia y flexibilidad en la determinación de competencias, de manera que se proyecte de la manera más amplia la misión de la Unión, que no se limite ni gradúe el posible desarrollo de las políticas de la Unión y, en particular, las de contenido social. Las mejoras introducidas en la aplicación del método funcionalista habrán de permitir el desarrollo del modelo social ya que facilitan la extensión de la acción comunitaria flexibilizando las rigideces propias del proceso de integración.

B) La delimitación de las competencias de la Unión

En la Constitución Europea la esfera de actuación general de la Unión se establece, de forma estática, a través de los siguientes mecanismos:

- los valores y principios de la Unión,
- los derechos y principios fundamentales incluidos en la Carta de Derechos Fundamentales,

- la atribución de competencias a lo largo de la Parte III CEU en cada una de las políticas allí recogidas,
- la cláusula de flexibilidad (art. III-17 CEU).

La delimitación del ámbito de intervención de la Unión experimenta así algunas modificaciones en lo que respecta a la sistematización de las competencias de la Unión mediante las que se trata de eliminar los déficit que la Unión había acusado en el ejercicio de las mismas: déficit de claridad, de responsabilidad, de proximidad y de eficacia.

La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución (art. 9.2 CEU), por el que ésta actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuyan los Estados miembros a través de la Constitución Europea, con el fin de lograr los objetivos que ésta determina, correspondiendo a los Estados miembros todas las competencias que no se atribuyan efectivamente a la Unión. El principio de atribución de competencias pone de manifiesto la limitación propia de la Unión y de la Constitución sobre la que se asienta, en cuanto su ámbito de actuación queda sometido a los objetivos y competencias que los Estados le atribuyen expresamente a través de la propia Constitución que aprueban. En consecuencia, toda competencia que no haya sido atribuida a la Unión sigue siendo competencia de los Estados miembros.

A partir de este principio, la Constitución Europea establece unas categorías básicas de competencias (art. 11 CEU) y a continuación establece un catálogo de competencias de las distintas materias que se incluyen en cada uno de los tipos de competencia. Dicho catálogo no es exhaustivo ya que, a partir de la clasificación de las distintas categorías de competencias, se determina el alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias en las disposiciones específicas de cada ámbito contenidas en la Parte III de la Constitución (art. 11.6 CEU):

- Competencias exclusivas, en cuyo ámbito sólo podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes la Unión (art. 12.1 CEU). Entre las competencias exclusivas no se incluye ninguna específica de contenido social (mercado interior, política monetaria para la zona euro, política comercial común, unión aduanera, conservación de los recursos del mar y los acuerdos internacionales cuya celebración esté prevista en un acto legislativo comunitario). Esta cuestión no fue discutida en el seno del Grupo XI de la Convención, en el que existía unanimidad en que las competencias sociales en la Constitución permaneciesen en régimen compartido.
- Competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (art. II-13 CEU). Estas permiten a ambos legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes aunque los Estados miembros sólo pueden legislar siempre que la Unión Europea no haya ejercido su competencia legislativa, lo cual podría hacerlo ésta con pleno derecho. Una vez que la Unión legisla en el ámbito de que se trate, los Estados miembros sólo pueden establecer las normas de desarrollo correspondientes en el ámbito al que se

aplique dicha legislación, por lo que, en virtud de su ejercicio por la Unión, la competencia se convierte en competencia exclusiva.

Por otra parte, la competencia compartida se configura como la competencia residual aplicable a todos los supuestos en los que la Constitución le atribuya a la Unión competencias que no sean ni de competencia exclusiva ni de apoyo, cooperación o complemento.

Al margen de este carácter residual se reservan una serie de ámbitos sin carácter exhaustivo a este reparto compartido de competencias, como ocurre en las siguientes materias: mercado interior; espacio de libertad, seguridad y justicia; agricultura y pesca; transportes y redes transeuropeas; energía; política social (que limita a los aspectos definidos en la Parte III); cohesión económica y social; medio ambiente; sanidad pública; protección de los consumidores; y aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública.

- c) Competencias complementarias o de apoyo. Son competencias que permiten adoptar acciones de apoyo, coordinación o complemento, sin que por ellas pueda sustituir la competencia de los Estados en estos ámbitos (art. 16 CEU). Además, los actos jurídicamente vinculantes que se adopten por la Unión Europea en virtud de estas competencias complementarias no podrán conllevar la armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros.

La facultad para adoptar normas legislativas en estos ámbitos queda esencialmente en manos de los Estados miembros y la intervención de la Comunidad no puede tener como consecuencia la exclusión de la competencia de los Estados miembros. Por esta razón, la Unión sólo puede, a través de estas competencias complementarias, contribuir a la realización de las políticas en cuestión, con exclusión de la facultad para armonizar las regulaciones de los Estados miembros.

Los ámbitos señalados, de forma no exhaustiva, para el ejercicio de esta son la industria; la protección y mejora de la salud humana; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la cultura; la protección civil.

- d) Competencias sobre materias específicas. Por una parte se trata de manera separada las políticas económicas y de empleo, con respecto a las cuales se prevé una competencia de coordinación para lo que se podrán adoptar distintas medidas y, en particular, las orientaciones generales de dichas políticas (art. 14 CEU). Si se sitúan estas dos materias fuera de las tres categorías principales de competencias de la Unión se debe a una voluntad de establecer un estatus particular que, si bien se asimila a la competencia complementaria, se distingue en cuanto sobre ésta no pesa la exclusión de su facultad de armonización de las regulaciones nacionales. Además, su exclusión de las categorías competenciales se debe a la singularidad de las políticas económicas y de la política de

empleo que resultan claves en el proceso de integración europeo y con respecto a las cuales se prefiere mantener una posición más flexible que evite su petrificación y que permita los avances y retrocesos que son propios de estas materias. Por otra parte, se trata de la política exterior y de seguridad común (art. 15 CEU).

La delimitación de las competencias de la Unión se completa con la cláusula de flexibilidad (art. III-17 CEU), que reformula la anteriormente denominada cláusula de imprevisión (art. 308 TCE –anteriormente art. 235–) que permitía actuar a la Comunidad más allá de los ámbitos previstos expresamente en los Tratados cuando esta actuación fuera necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de sus objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado hubiera previsto efectivamente los poderes de acción necesarios al respecto.

Esta vía de ampliación del ámbito competencial comunitario fue utilizada intensivamente en un primer momento para desarrollar la política social y en otros sectores (como el medio ambiente, la protección de consumidores, la protección de la salud, etc.). Ahora la cláusula de flexibilidad (art. 17 CEU) sigue permitiendo adoptar medidas en el caso de que no se hayan dispuesto los poderes de actuación necesarios al efecto en la Parte III del Tratado, siempre y cuando se considere necesario para alcanzar uno de los objetivos establecidos y lo apruebe, por unanimidad, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Las disposiciones que así se adopten tampoco podrán conllevar una armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros en los casos en los que la Constitución excluya dicha armonización.

Esta cláusula se ha redactado de manera más restrictiva en la Constitución Europea ya que no sólo tendrá que ser empleada para alcanzar cualquier objetivo de la Unión, sino que, además, tendrá que darse en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III. De esta manera se puede ver limitada la utilización extensiva de este mecanismo que facilita la mayor amplitud y concreción de los objetivos de la Unión, y en particular los de dimensión social. En cualquier caso, será cuestión de la interpretación que se haga de cuál sea el ámbito de las políticas definidas en la Parte III, ya que cabe una interpretación tanto amplia como estricta. Por otra parte, se añaden otras circunstancias que podrían favorecer su utilización ya que la activación de este mecanismo corre a cargo no sólo del Consejo de Ministros, sino también del Parlamento, cuyo voto es necesario para su aprobación.

C) El ejercicio de las competencias de la Unión con respecto a los Estados (principios de subsidiariedad y proporcionalidad) y con respecto a los ciudadanos (diálogo social y participación ciudadana)

a) El ejercicio de las competencias por parte de la Unión con relación a los Estados miembros se desarrolla conforme a dos principios fundamentales que condicionan el

ejercicio de las competencias y son el **principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad**.

El principio de subsidiariedad (art. 9.3 CEU) se aplica plenamente a cualquier intervención de orden social ya que se limita a los ámbitos que no sean de la competencia exclusiva de la Unión. En todas estas materias la Unión sólo intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros sino que puedan lograrse mejor por parte de la Unión. La relación de este principio con las materias de orden social parece destinada a contribuir a la postura refractaria a la integración que han manifestado algunos Estados cuando se plantea la apertura en estos ámbitos. Sin embargo, la subsidiariedad, entendida en sentido constructivo, ha de servir para evitar las reglamentaciones nacionales excesivas, ya que podría considerarse un incumplimiento las reglamentaciones excesivas, y no tanto para limitar la actuación de la Unión frente a la de los Estados sino a la inversa, dado que, cada vez con mayor intensidad, se aprecia la incapacidad de los Estados para alcanzar los objetivos en el ámbito de las acciones de carácter social que se encuentran más y mejor definidos.

Otro principio relativo a la ejecución es el principio de proporcionalidad (art. 9.4 CEU), por el que el contenido y la forma de la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Unión.

b) En cuanto al **ejercicio de las competencias con respecto a los ciudadanos** no existe ninguna disposición expresa, aunque, cuando se trata de materias de carácter social, y en particular laboral, sí es posible identificar algunos principios que se habrán de tener en cuenta.

Por una parte, el diálogo y la concertación social en el ámbito laboral cuando se trate de medidas que afecten a los trabajadores. La Comisión ha sido tradicionalmente la encargada de promover este diálogo ya que el art. 138 TCE establece la obligación de consultar a los representantes de los empresarios y de los trabajadores antes de presentar propuestas en el ámbito social, y el art. 137 TCE dispone que los Estados miembros pueden confiar a los interlocutores sociales la aplicación de determinadas directivas. El art. 139 TCE contempla la posibilidad de establecer relaciones convencionales, acuerdos incluidos, entre la Comunidad y los interlocutores sociales. Sin embargo, persiste la necesidad de estructurar el diálogo y la concertación social a nivel europeo, y del reconocimiento del papel de los interlocutores sociales, así como de la obligatoriedad de ser consultados cuando se trate de ámbitos que les afecten. Asimismo sería conveniente disponer, al menos, las bases para iniciar la construcción de unas organizaciones de nivel supranacional, a través de un estatuto comunitario de los sindicatos y de las organizaciones empresariales europeos. De otro modo, éstos (a los que se da un papel relevante en las constituciones nacionales) perderán todo sentido con el avance de la integración económica y social.

En cuanto a la participación social entendida en sentido amplio, es decir, la participación

de los ciudadanos tanto individualmente como a través de las distintas organizaciones que los representan, plantea unos mayores problemas para el funcionamiento de la Unión Europea. Se trata de una cuestión más propia del estatuto de ciudadano europeo, pero que interesa para la realización del modelo social por cuanto en la adopción de medidas de carácter social se podría incorporar la intervención tanto de las organizaciones de intereses profesionales y económicos (como podría ser el estatuto europeo de los colegios profesionales, cámaras de comercios), como de determinadas asociaciones, ONG, siempre que tengan la finalidad de representar intereses de determinados colectivos.

D) Las alternativas al sistema de reparto de competencias orientadas al modelo social: el método abierto de coordinación y la coordinación de las políticas económicas y sociales

a) El método abierto de coordinación. La delimitación de las competencias de la Unión se ha visto completada últimamente por la aplicación del método abierto de coordinación, que ha sido empleado hasta ahora en materia de carácter social (en particular, en empleo, educación, investigación y cohesión social).

Se trata de un instrumento de integración introducido por el Consejo Europeo de Lisboa de 2000 que resulta especialmente flexible en cuanto respalda y completa la actuación de los Estados miembros, en las materias en las que la Unión carece de competencia, ya que facilita a los Estados miembros junto a la Comisión, adoptar objetivos comunes e indicadores que permiten medir su grado de realización, para que éstos puedan comparar sus situaciones económicas y sociales. Los Estados miembros pueden plantearse así la aproximación de las políticas nacionales gracias a la comparación y a la reflexión conjunta sin tener que recurrir a la armonización a través de los procedimientos legislativos comunitarios. Si bien éstos tienen libertad para aplicar los métodos que consideren convenientes, se encuentran sujetos a una cierta presión, ya que sus resultados se comparan abiertamente de manera periódica. Este sistema permite que cada país saque sus propias conclusiones en cuanto a las mejores prácticas y a los resultados más fructíferos y ejerce cierta presión sobre éstos como consecuencia de la comparación pública. La Comisión colabora en su aplicación a través de propuestas y formulación de objetivos y directrices, y comparación de los logros de los Estados miembros.

Es cierto que se trata de un método más propio de un contexto de cooperación internacional que de integración, como es el comunitario-europeo, y que resulta demasiado expuesto a las circunstancias políticas coyunturales, pero se ha demostrado enormemente efectivo a la hora de proyectar y avanzar en una integración de hecho. Esta es la razón de que el Grupo XI de la Convención llegara a plantear la oportunidad de incluir en la Constitución, entre los instrumentos de la Unión de naturaleza no legislativa y de carácter complementario, una disposición de carácter horizontal que lo definiera, así como el procedimiento para su ejercicio, de manera que fuese aplicable a todas las materias que lo requirieran en las que no existía una disposición particular dirigida a la cooperación.

Finalmente se decidió no incluir este método para evitar que se utilizase en detrimento de los métodos comunitarios clásicos. No obstante, se recoge en el art. III-107 CEU una nueva forma de coordinar las políticas nacionales basada en “iniciativas para establecer orientaciones e indicadores; intercambiar las mejores practicas; y efectuar una evaluación y seguimiento periódicos”, que puede aplicarse a determinados aspectos de las políticas sociolaborales –políticas de empleo, de formación profesional, de seguridad social, derecho sindical y negociaciones colectivas, seguridad, higiene y salud laboral–. Verdaderamente hubiera sido muy positivo que se estableciese una estructura común del método abierto, que después se podría adaptar a la naturaleza de la materia de que se trate. En las propuestas del Grupo XI de la Convención se concebía el método basado en el compromiso de unos objetivos comunes, la fijación de un calendario de acción y la aplicación de indicadores de resultados que permitan evaluar si las actuaciones nacionales permiten alcanzar los objetivos y faciliten el intercambio de experiencias. Asimismo se proponía que se aplicase a través de la decisión de los Estados miembros reunidos en el Consejo, sobre la base de las Conclusiones del Consejo Europeo a partir de una iniciativa de la Comisión Europea, que se notificaría al Parlamento Europeo, pudiendo consultarse a los parlamentos nacionales y a las autoridades regionales o locales, y también a los interlocutores sociales durante su aplicación. La Comisión sería la responsable del análisis y la evaluación de los planes de acción, cuyos resultados podrían debatirse en el Parlamento Europeo y en los nacionales, que podría formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados miembros e informar directamente de sus dictámenes a los parlamentos nacionales con el fin de activar un procedimiento de “revisión por los homólogos”.

b) La coordinación de las políticas económicas y sociales. Esta medida había venido aplicándose a partir del Consejo Europeo de Barcelona de 2002, en la adopción de las orientaciones generales de las políticas económicas con la del conjunto anual de medidas en materia de empleo. En un sentido similar se había manifestado el Consejo de Gotemburgo de 2001 sobre la coordinación con el desarrollo sostenible y el respeto al medio ambiente.

La coordinación informal que se ha desarrollado hasta ahora podría haberse formalizado en la Constitución Europea, tal y como proponía el Grupo XI de la Convención, incluyendo un procedimiento de coordinación en el que la política económica y la social se prepararían de manera separada, como se había venido haciendo hasta ahora, pero el Consejo de Asuntos Generales se encargaría de preparar las conclusiones del Consejo Europeo, basándose en las diversas contribuciones de los Consejos sectoriales y teniendo en cuenta no sólo las orientaciones generales de las políticas económicas sino también todos los demás aspectos de la política social a la que se aplique el método abierto de coordinación. Se trataba de una propuesta con un mayor protagonismo del Parlamento en la coordinación, y con la posibilidad de fusionar los procesos.

Algunos miembros del Grupo XI apostaron por intensificar la coherencia entre las políticas económicas y sociales a través de la inclusión de la coordinación de las políticas

económicas entre las competencias compartidas de la Unión (art. 13) y que las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE) se extendieran a las cuestiones sociales. Esta última propuesta fue rechazada, así como la creación de un vicepresidente de la Comisión encargado conjuntamente de los temas económicos y sociales.

La coordinación de las políticas económicas y las sociales exige plantearse previamente la verdadera situación de las primeras dentro del proceso de integración europea, ya que es necesario avanzar en la creación de una verdadera política económica comunitaria para que tenga sentido hablar de su coordinación con la política social. A diferencia de la política monetaria, que es competencia exclusiva de la Unión, la política económica continúa siendo competencia nacional y la idea de un gobierno económico de la Unión queda, todavía, muy lejos. De hecho, la Constitución Europea no altera esta situación, fiel a su carácter continuista con respecto a la trayectoria anterior de la Unión, aunque sí avanza en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, para que allanen el camino hacia un verdadero gobierno económico de la Unión, así como en determinadas políticas de carácter social, pero con un fuerte componente económico, como son las políticas de empleo, al situar la coordinación de unas y otras en un artículo específico fuera del reparto general de competencias (art. 14 CEU).

Pero el hecho de que sea necesario esta maduración en la creación de una política económica común no quita para que, conforme se vaya avanzando en ella, se coordinen con las políticas sociales. Es más, como ya hemos señalado, la conexión con las políticas sociales colaborará a un avance más rápido en la integración económica, dada la interrelación existente entre unas y otras, como se evidencia en el caso del Pacto de Estabilidad (que ha supuesto la pérdida por parte de los Estados del instrumento de la deuda pública para la realización de sus políticas sociales). Esta coordinación se desarrollará bajo la subordinación de hecho de las políticas sociales a las económicas; de hecho, en el Informe Final del Grupo XI se manifiesta la necesidad de mantener la relación de dependencia de la acción europea en materia social con el proceso de desarrollo del mercado único (por ejemplo, a través de medidas que favorezcan la libre circulación de trabajadores), considerando que debe centrarse prioritariamente en los ámbitos de acción estrechamente vinculados al funcionamiento del mercado interior, impidiendo distorsiones de competencia, y en los que tengan fuertes repercusiones transfronterizas. Por lo tanto, si bien lo económico precede a lo social, asimismo aquél no puede prescindir de éste.

Con respecto a la coordinación de las distintas políticas, cabría señalar por último que, en cuanto se plantea la intensificación de las competencias de la Unión en materia social, ésta debería de ir acompañada de una mayor armonización fiscal, aumentando las competencias reconocidas a la Comunidad en este aspecto (que hasta el momento se han limitado a medidas dirigidas al establecimiento o el funcionamiento del mercado interior). Por otra parte, y de manera simultánea y coordinada a esta medida, debería replantearse el presupuesto anual de la Unión en términos más razonables, de manera que

permita el sostenimiento de una verdadera acción social por parte de la Unión, que la realización del modelo social exige.

E) Las competencias específicas de carácter social de la Unión contenidas en la Constitución Europea

En la Parte III de la Constitución, dedicada a las políticas y al funcionamiento de la Unión, se hace la atribución pormenorizada de las potestades a la Unión para su actuación en los distintos ámbitos en los que desarrolla sus competencias. En esta Parte III se hace una distinción entre acción y políticas interiores (Título III) y acción exterior (Título IV), y dentro de las primeras se distinguen acciones, políticas y otros ámbitos de actuación sin llevar a cabo ninguna gradación entre políticas principales y de acompañamiento, como se propuso en el seno de la Convención.

Así se divide en Capítulo I sobre mercado interior, en el que se incluyen disposiciones referidas a los trabajadores y en cuyo ámbito la Unión puede adoptar medidas que sustituyan la acción de los Estados; Capítulo II sobre Política Económica y monetaria; Capítulo III sobre Políticas de otros ámbitos específicos, como son el empleo, la política social, la cohesión económica, social y territorial, agricultura y pesca, medio ambiente, protección de los consumidores, transporte, redes transeuropeas, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, y energía, mediante las que se completa la labor de los Estados gracias a la coordinación y la convergencia de sus políticas nacionales; Capítulo V sobre ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo, como son la salud pública, industria, cultura, educación, formación profesional, juventud y deportes, protección civil y cooperación administrativa, que vienen simplemente a respaldar las políticas nacionales ya que son materias de competencia exclusiva de los Estados y que tienen una incidencia menos directa sobre las políticas económicas.

A la hora de llevar a cabo esta elaboración, el Grupo XI de la Convención decidió centrar el debate no tanto en la cuestión de las nuevas competencias como en el ejercicio de las ya atribuidas, de manera que se garantizase su eficaz ejercicio. La razón fue que resulta más importante que la Unión no tenga competencia y, por lo tanto, no se le puedan exigir responsabilidades en una materia determinada, que no que sea competente, pero que en la práctica no pueda ejercer su acción, frustrando así las expectativas de los ciudadanos. En este sentido, el Grupo XI consideró que, en general, las competencias en materia social eran, por lo general, adecuadas, si bien reclamaban más competencias en materia de sanidad y en materia de servicios de interés general. Asimismo se exigía una mejor definición que habría de aclarar el ámbito de acción, lo que facilitaría la extensión de la mayoría cualificada, reduciéndose la unanimidad a las cláusulas más amplias e imprecisas. Asimismo, partiendo del planteamiento de la acción comunitaria complementaria a la acción de los Estados miembros, el Grupo XI apoyó una acción más intensa en los ámbitos más vinculados al funcionamiento del mercado interior que impidiese distorsiones de la libre competencia.

Dejamos aquí el análisis de las competencias de carácter social sin entrar en el análisis de cada una de estas competencias específicas, ya que no presenta una gran relevancia en su plasmación en la Constitución Europea en cuanto se mantienen prácticamente invariadas.

2.5 El papel de los distintos sujetos implicados en el desarrollo del modelo social de la Constitución Europea

El Consejo Europeo. El desarrollo del modelo social, así como de otros aspectos dentro de la futura evolución de la Unión, se basará en el impulso que le dé el Consejo Europeo que seguirá definiendo sus orientaciones y prioridades políticas generales. Es el Consejo Europeo el que dispondrá las condiciones para avanzar con mayor o menor rapidez en el desarrollo de las políticas de solidaridad que, por lo general, exigen un sacrificio de ámbitos de decisión a los Estados miembros. El Consejo Europeo marca las prioridades de la actuación de la Unión por consenso, siempre que no se disponga de otro sistema de decisión, dando así impulso y prioridad a las políticas sociales como ya hizo en el Consejo de Lisboa de 2000 que establece la llamada Estrategia de Lisboa.

El Consejo de Ministros. La formulación de las políticas sigue encomendada al Consejo de Ministros que será el órgano decisorio fundamental ya que asume la función legislativa, la presupuestaria (junto con el Parlamento Europeo) y la de coordinación. Su procedimiento de toma de decisiones resulta, así, crucial ya que determina el equilibrio de poderes entre los Estados y puede facilitar o impedir el bloqueo de las políticas sociales a las que los Estados son, por lo general, especialmente refractarios. En cuanto a este procedimiento, se ha pasado de la omnipresencia de la regla de la unanimidad característica de los primeros momentos de la experiencia comunitaria a la generalización de la mayoría cualificada como criterio de decisión para todos los ámbitos en los que no se disponga otra cosa (art. 22.3 CEU), por lo que permanecen bajo la regla de la unanimidad determinados aspectos de la seguridad social de los trabajadores migrantes, del derecho del trabajo y la co-gestión, para acciones específicas fuera de los fondos estructurales (incluido el Fondo Social Europeo) y para la fijación de normas, tareas y objetivos para los Fondos Estructurales. Esta extensión del principio de la mayoría cualificada resulta más acorde con el nuevo contexto que supone la ampliación en el que la unanimidad podría conducir a un bloqueo continuado en todos los ámbitos sensibles para los Estados miembros, considerados por éstos áreas de vital interés nacional.

En los momentos de elaboración de la Constitución, la mayoría del Grupo XI apoyó una mayor extensión de la ampliación de la codecisión y del voto por mayoría cualificada (o supercualificada del 75 por ciento) a las materias a las que actualmente se exige unanimidad, dada la inminente ampliación de la Unión que impediría la adopción de decisión alguna. El problema era determinar su extensión ya que algunos miembros señalaban la no

discriminación, régimen de seguridad social y las disposiciones fiscales y el medio ambiente como materias susceptibles. Más que establecer materias sometidas a la regla de la mayoría cualificada hubiese sido conveniente operar una delimitación negativa, es decir, establecer las materias en las que se mantendrá la unanimidad, conservando una cláusula pasarela como la del art. 7 CEU, lo que exigiría una mejor definición de los ámbitos de actuación en materia de política social.

En cualquier caso, se han introducido novedades en el diseño del sistema de toma de decisiones, referidas a la definición del voto cualificado y a los mecanismos de flexibilización que posibilitan el desbloqueo de las materias sometidas a unanimidad, que benefician el desarrollo de políticas de carácter social:

- En cuanto a la definición de la mayoría cualificada, se diferencian dos criterios en su definición que dependen de quién tome la iniciativa. Conforme al artículo 24 CEU, por lo general, se considerará mayoría cualificada una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión, mientras que en el caso de que no se trate de una actuación a propuesta de la Comisión o una iniciativa del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada consistirá en dos tercios de los Estados miembros que representen al menos las tres quintas partes de la población de la Unión.
- Los mecanismos de flexibilización se contienen en la cláusula excepcional de modificación de éste contenida en el art. 24.4 CEU que permite exceptuar la regla de unanimidad en las materias que se exija a lo largo de la Constitución ya que el Consejo puede adoptar, por iniciativa propia y por unanimidad, una decisión europea que autorice al Consejo de Ministros a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito.

El Parlamento Europeo. Comparte con el Consejo de Ministros la función legislativa y presupuestaria con un protagonismo diferente en función del procedimiento de que se trate. Además del cambio nominal de los procedimientos de cooperación y de codecisión, que son sustituidos por los procedimientos legislativos ordinarios y especial, se establece un mecanismo de flexibilización del procedimiento especial que permite al Consejo Europeo transformarlo en ordinario cuando el Consejo de Ministro deba adoptar una ley o ley marco europea. Así, en caso de que el Consejo Europeo lo acuerde a iniciativa propia y por unanimidad, y tras un período mínimo de seis meses, puede decidir que el trámite pase del procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario (art. 24.4 CEU).

El procedimiento de codecisión, en cuanto mecanismo que permite al Parlamento intervenir, es considerado como una de las principales vías de avance de las políticas de contenido social frente a las reticencias del Consejo por la presencia de los Estados miembros. Esto es así hasta el punto de que se pretendía introducir una cláusula horizontal que permitiera adoptar mediante codecisión las medidas legislativas necesarias para estable-

cer estándares mínimos de protección social, no sólo en materia de atención sanitaria, sino también en lo que respecta a los beneficios de seguridad social y los servicios sociales de protección para ancianos, incapacidad para trabajar, maternidad, desempleo y dependencia, y a la asistencia social en materia de vivienda necesaria para procurar una existencia digna.

La **Comisión Europea** sigue ejerciendo el gobierno de la Unión, como promotora del interés general europeo y depositaria del poder general de iniciativa. Así, los actos legislativos de la Unión sólo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión, excepto que la Constitución disponga otra cosa; mientras que, al contrario, los demás actos se adoptarán a propuesta de la Comisión cuando así venga dispuesto (art. 25 CEU).

La Comisión vela por la aplicación de la Constitución así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud de ésta, y supervisará la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia. Asimismo ejerce funciones de coordinación, ejecución y gestión que en el ámbito social resultan fundamentales. En el ejercicio de administración ordinaria se encarga del Fondo Social Europeo y de muchos de los programas e iniciativas destinadas a realizar los objetivos de política social.

De acuerdo con la tendencia descentralizadora que se está produciendo en la función ejecutiva a nivel comunitario, convendría atender a la creación de una organización suficiente para el desarrollo de todas las funciones que en el ámbito social irán previsiblemente en aumento: Agencia del Empleo, etc.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. El TJCE ha sido uno de los principales actores y promotores de la integración, así que es posible seguir confiando en su capacidad siempre y cuando se palién los efectos negativos de la judicialización y se le adapte para que siga desarrollando su actividad en una Europa ampliada. La tarea “constituyente” de la jurisprudencia del TJCE permite anticipar nuevos derechos y nuevas actuaciones de la Unión que posteriormente se positivizan en el Derecho originario.

Esta labor del TJCE serviría para superar algunas de las dificultades propias de la puesta en práctica de las obligaciones de los Estados relativas a los derechos económicos y sociales, como son la vaguedad de sus términos y el carácter dinámico y variable de los factores socioeconómicos como responsables de la imposibilidad de establecer niveles mínimos.

El Comité Económico y Social se encuentra fuera del marco institucional de la Unión (art. 18.2 CEU), y desarrolla sus funciones de órgano consultivo de la Unión (art. 31 CEU), que pretende ser la representación, el debate y la expresión de los diferentes sectores de la vida económica y social, tanto a nivel europeo como en los Estados miembros, lo que se refleja en su composición que, tras las transformaciones que se introdujeran en los Tratados de

Ámsterdam y Niza, incluyen a representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómicos, cívico, profesional y cultural. Sus funciones son consultivas ante las tres grandes instituciones (Parlamento, Consejo y Comisión) para permitir una mejor adhesión y contribución de la sociedad civil organizada al proyecto europeo y reforzar el papel de la sociedad civil organizada en los países (o grupos de países) no comunitarios.

Otros sujetos relevantes en el ámbito social. El papel de los interlocutores sociales queda, como se dispuso desde el Tratado de la Unión Europea, en el reconocimiento de una preferencia ante la Comisión a la hora de negociar, y en la capacidad para alcanzar acuerdos de forma autónoma que luego pueden ser convertidos en Ley. Todo ello a pesar de que en el seno de la Convención se produjeron algunos movimientos particulares mediante los que se intentaban recortar estas funciones.

La Constitución Europea reconoce y promueve el papel de los interlocutores sociales a escala de la Unión, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales, facilitando el diálogo entre ellos, dentro del respeto a su autonomía (art. 47 CEU). Desde el Consejo de Lisboa de 2000 se ha reconocido un papel a los interlocutores sociales, de manera que se han constituido “cumbres sociales” periódicas que coinciden con los Consejo Europeos de primavera, que podían institucionalizarse en la Constitución Europea.

2.6 Planteamiento de algunos problemas comunes para la realización del modelo social contenido en la Constitución Europea: reversión, extensión y unidad

Para concluir con el análisis del modelo social de la Constitución Europea vamos a plantear algunas de las limitaciones clásicas que son propias del Estado social (del modelo social interno-estatal), pero que ahora han de contemplarse desde una perspectiva internacional en cuanto supondrán un obstáculo a la realización del modelo social contenido en la Constitución Europea. Estos problemas habrán de ser atendidos y solucionados a través de nuevos planteamientos ya que a la dificultad intrínseca de su solución se añade ahora su planteamiento en unos términos nuevos derivados de la proyección supranacional del modelo social.

A) En primer lugar nos encontramos con el problema de la **reversibilidad de los avances sociales** ante el carácter dinámico y variable de los factores socioeconómicos, de las circunstancias materiales que condicionan la realización del modelo social a lo largo del tiempo. Al margen de que esta circunstancia impide la fijación de un contenido definitivo del modelo social, este problema nos remite al problema clásico de la reversibilidad de las conquistas sociales y la conservación de los niveles de protección alcanzados, para la que no existe ningún tipo de cláusula que permita modular las obligaciones en función de las circunstancias ni para mantener los niveles alcanzados.

Si bien se planteó la posibilidad de establecer una cláusula de consolidación en la Constitución Europea, su incumplimiento podría resultar más perjudicial a largo plazo ya que supondría la ruptura del único tope existente. Por ello se opta por la plasmación de ciertas exigencias de mantenimiento, conservación y progreso de las medidas sociales mediante principios (como el principio de confianza legítima) que reconducirían la interpretación del legislador y facilitarían la interpretación en sede jurisdiccional.

En cualquier caso, entendemos que, tal y como están redactados los derechos de carácter social, no se podrían adoptar medidas que supusieran una regresión en su realización, a menos que pueda justificarse por razón de la situación económica o del aprovechamiento de los recursos. Algunos autores sostienen que la integración de estos derechos en la Constitución Europea supone una prohibición dirigida a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros de disminuir los niveles alcanzados de protección de los derechos sociales, excepto cuando correspondan a la consecución de un objetivo de la Unión o a la necesidad de proteger los derechos y libertades de otros (art. 52.1 TCE), de acuerdo con el efecto *standstill* tradicionalmente reconocido en el ámbito social por el TJCE.

B) En cuanto al problema de la **extensión subjetiva de los derechos sociales**, su progresiva universalización plantea el dilema de optar entre una configuración solidaria, con el reconocimiento universal a todos, o bien realista, que se limite a los ciudadanos, centrándose en aquellos sujetos a los que efectivamente se les pueda garantizar. Se trata de la tensión entre la universalidad y la eficacia, que se traduce o bien en una limitación de determinados derechos a los ciudadanos de la Unión o en la extensión a todos sus habitantes.

La proyección de esta cuestión en los términos de la Constitución Europea se centra especialmente en el problema de vincular los derechos reconocidos al estatus de ciudadanía europea o bien establecer el carácter universal de los mismos. En este sentido, la Carta de Derechos Fundamentales incluida en la Constitución opta por una universalidad en cuanto se refieren a “toda persona”, si bien en el caso de los derechos laborales se ciñen a los trabajadores, dentro de los cuales no cabe hacer distinción alguna, por lo que se debe considerar incluida toda la población activa.

Junto a este planteamiento amplio del reconocimiento de los derechos sociales se añade la cuestión de la ampliación ya que los Estados que se incorporan cuentan con unas economías que se encuentran en vías de desarrollo lo que necesariamente va a provocar problemas de ajuste. Pero los mayores desequilibrios económicos que pueden introducir estos Estados no se derivarán de su capacidad competitiva sino más bien del *dumping* social, que puede provocar un traslado de empresas que se pueden beneficiar de unas políticas sociales menos exigentes y de los fondos comunitarios que se atribuyan a estos países. Por lo tanto, es imprescindible plantear una armonización “por arriba” de las políticas sociolaborales y medio ambientales que evite tanto el *dumping* social como medio ambiental y unas políticas de cohesión social y territorial racionales y coordinadas que aseguren la adecuada redistribución de los recursos.

C) En tercer y último lugar, con respecto al **ámbito territorial de aplicación del modelo social**, se plantea la posibilidad de una realización a distintas velocidades. En este sentido surge de nuevo la cuestión de la ampliación ya que la incorporación de diez nuevos países el 1 de mayo de 2004 no puede significar una alteración en el desarrollo del modelo social europeo. Aunque muchos de estos países procedan de una tradición socialista deberán integrar una dimensión social democrática que no consiste sólo en asumir el acervo social y desarrollar el diálogo social, sino en desempeñar un papel activo en la cooperación en los ámbitos del empleo, la integración social y la protección social, y hacer todo ello de acuerdo a los principios propios de un Estado de derecho y democrático. Además, estos nuevos miembros deberán asumir la garantía de determinadas prestaciones sociales y de servicio público (con los que, en su mayoría, ya cuentan), no de cualquier manera, sino respetando unos parámetros mínimos de calidad.

Las dificultades que los nuevos Estados miembros pueden tener a la hora de alcanzar los niveles de extensión y calidad del modelo social en sus respectivos territorios pudieran haber llevado a plantear en la Constitución Europea la institucionalización de una integración asimétrica de carácter negativo a través de estatutos excepcionales que permitiesen a ciertos Estados exceptuar el cumplimiento de la normativa comunitaria en materia social.

Sin embargo, la solución ha sido más bien la contraria ya que, por un lado, se ha desechado razonablemente la consagración constitucional de estatutos especiales que no pueden tener cabida en el nuevo contexto constitucional europeo, dado que esas excepciones (especialmente en materia social) atentaría contra el espíritu de la Constitución que, si bien se sigue sosteniendo en un marco jurídico compuesto por Tratados concluidos entre Estados miembros soberanos, es el primer paso hacia una verdadera constitución en la que cualquier excepción en este sentido sería contraria al principio de igualdad entre los ciudadanos europeos.

Por otra parte, se mantienen en la Constitución mecanismos de integración asimétrica positiva, como es la cooperación reforzada contenida en el Capítulo III del Título V de la Parte I, que permite la existencia de una Europa de geometría variable en lo que sean avances en la integración. Así, en cuestiones de carácter social (como en otras) cabe que un número limitado de Estados miembros, con capacidad y deseo de profundizar en la construcción social europea lo hagan, respetando las condiciones y requisitos propios de la cooperación reforzada. Efectivamente se conserva este mecanismo que resulta más flexible que otras propuestas como era la creación de un grupo fijo de Estados miembros pioneros de la integración en determinadas materias (que se hubiera constituido en el núcleo duro estable de la integración), al que se irían sumando progresivamente los demás cuando estuvieren en condiciones. En definitiva, se evita la consolidación de la “Europa a la carta” y se admite una “Europa de geometría variable” en lo que signifique mayor integración, evitando rigideces y liderazgos que pudieran resultar contraproducentes.