

# LOS PRINCIPIOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ\*

SUMARIO: I. El modelo social de mercado en la Unión Europea. II. Antecedentes y proyecto de Constitución Europea. III. Algunas conclusiones.

*PRINCIPIO: Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta. Punto que se considera como primero en una extensión o en una cosa.*

*SOCIAL: Perteneciente o relativo a la sociedad.*

## I. EL MODELO SOCIAL DE MERCADO EN LA UNIÓN EUROPEA

Los regímenes económicos de tipo liberal vigentes en los países desarrollados suelen mantener un elevado nivel de consumo, aunque en algunas ocasiones está acompañado de la exclusión de una parte de la población a parte del mismo. Un contexto de derechos sociales escasos y/o precarios empeora la situación de las personas excluidas, al no poder acceder a bienes y servicios esenciales. La ausencia de un sistema público con voluntad y capacidad de satisfacer una serie de necesidades básicas obliga a una parte de la sociedad a depender de la compasión del resto o, de la solidaridad sin derechos. Una sociedad puede hacer ricos a algunos de sus miembros o, incluso, a una parte relativamente importante de la población pero cuando excluye del reparto a un número importante de sus ciudadanos no puede ser calificada de próspera, si se asocia este término con el bienestar colectivo.

Los sistemas de tipo socialdemócrata institucionalizaron junto a la sociedad de consumo la satisfacción de las necesidades sociales de la mayor parte de la población. Amplios consensos interclasistas junto a una larga etapa de elevado crecimiento económico que permitió alcanzar el pleno empleo, generó una cultura de universalismo protector basado en los derechos sociales subjetivos.

---

\* Responsable del Gabinete Técnico Confederal de CCOO.

El consumo colectivo de bienes facilitados desde el sector público de forma gratuita o con menor precio del fijado por el mercado, ha mejorado la seguridad económica de los individuos. La cobertura de necesidades básicas, además, multiplica el consumo privado<sup>1</sup> reforzando y ampliando las posibilidades de crecimiento de la economía al dotar de mayor estabilidad a la demanda agregada protegiéndola, por lo menos en parte, de los efectos negativos de los momentos menos favorables de los ciclos económicos.

El modelo económico con fuerte componente social puesto en práctica inicialmente por la iniciativa de los partidos socialdemócratas ha sido asumido con algunas características propias, por la mayor parte de los partidos europeos con capacidad de gobierno, hasta convertirse en una seña de identidad de la Unión Europea que le diferencia del resto de los bloques económicos mundiales<sup>2</sup>.

La Unión Europea gracias a estas políticas es, sin duda una de las zonas más desarrolladas del planeta. El modelo social de mercado vigente en este territorio ha permitido sostener un intenso ritmo de crecimiento en la riqueza creada y una distribución de la renta relativamente razonable, apoyada en el importante número de políticas públicas de carácter social aplicadas en las distintas esferas administrativas de actuación. Bajo estos criterios, se puede concluir que la Unión Europea disfruta de un alto grado de cohesión social, sobre todo, en términos comparados con el resto del mundo.

La suma de las políticas nacionales y de las políticas de cohesión aplicadas desde 1993 en el marco supranacional mediante los fondos estructurales, han colaborado a mejorar los niveles de renta de las personas y territorios beneficiarios de las mismas, impulsando también unas mejores cifras globales de generación de riqueza. Las diferencias en nivel de renta medidas a título personal y territorial, siguen existiendo pese a los esfuerzos realizados. Como pone de manifiesto el tercer Informe sobre Cohesión elaborado por la Comisión Europea, veintiocho regiones donde viven el 13% de la población europea<sup>3</sup> tienen una renta por habitante inferior a dos terceras partes de

---

<sup>1</sup> «Economía política de la sociedad de consumo y el Estado del Bienestar». Gregorio RODRÍGUEZ CABRERO. *Política y sociedad*, volumen 39 (2002).

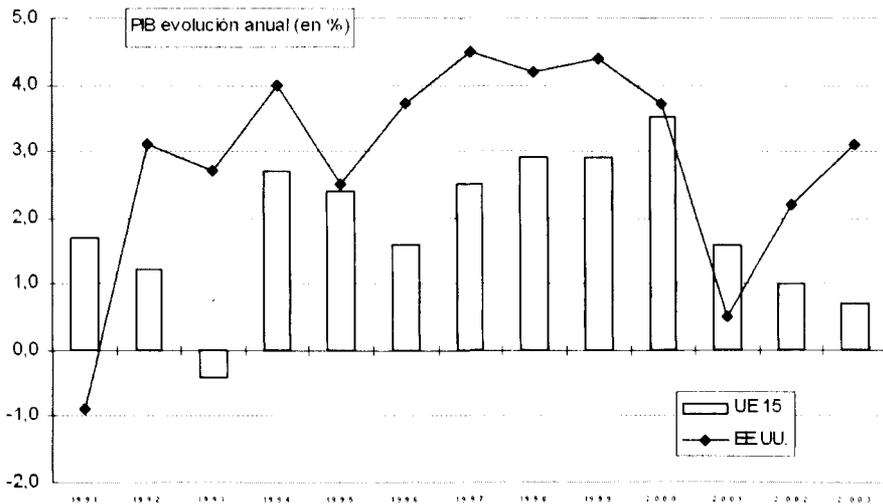
<sup>2</sup> La Dirección General de Política Social resume las características del modelo social europeo en este párrafo: «Social policy is not about spending and regulation. Social policy is a productive factor which brings benefits for the economy, for employment, and for competitiveness. Our social structures are rooted in the triple principles at the heart of the Union: competition between firms and solidarity between citizens and partnership between the various actors in society to build a common vision of the future. They are based on shared values of equality and are distinguished by their universal nature and by the extent of their social support systems. These characteristics mark out the EU in relation to most of the rest of the developed world. A strong commitment to full employment and social solidarity, a high level of social protection as a stabilising force and productive factor, the protection of workers' rights, the promotion of gender equality, the fight against discrimination and the importance accorded to an active dialogue between employers and employees are the cornerstones of a distinctly European social contract».

<sup>3</sup> Estas regiones están situadas en Grecia, Portugal, España, antigua Alemania del este, Cournouaille en el Reino Unido y tres de los cuatro territorios ultraperiféricos franceses.

la nueva media comunitaria con veinticinco países (UE25). En el punto contrario, el denominado *pentágono* delimitado por Yorkshire en Inglaterra, Franche-Compte en Francia, Hambourg en Alemania y Milán en Italia, con solo el 18% del territorio absorbe el 48% del PIB de la UE 15, el 41% de la población y, todavía más importante hacia el futuro, el 75% del gasto en Investigación y Desarrollo.

El paso de los años ha complicado algunos aspectos de la evolución del modelo. Las tasas de crecimiento de las economías europeas se han desacelerado comparativamente con las de Estados Unidos, acumulando un diferencial negativo relativamente importante (1,1 puntos inferior de media anual en la década de los noventa) y el desempleo se ha convertido, además, en una característica casi estructural de las sociedades europeas. Hechos ambos significativos, si bien en Estados Unidos junto al mayor crecimiento agregado ha aparecido la nueva categoría de trabajador pobre que si bien dispone de un empleo su remuneración no le permite alcanzar un mínimo de calidad de vida.

El creciente peso del sector público en la Unión Europea presenta, no obstante, oscilaciones entre los países miembros. Acotando la observación a la estructura de quince países vigente hasta hace muy poco tiempo, el gasto público en Suecia, Dinamarca y Francia superaban claramente el 50% del PIB muy lejos de España e Irlanda, países donde su presencia es inferior al 40% del PIB.



En este marco poco favorable para la economía comunitaria, la presencia del gasto público en la economía europea se ha acrecentado hasta alcanzar el equivalente a la mitad de la producción anual de sus Estados miembros, obligando con el paso del tiempo a elevar los impuestos exigidos a los ciudadanos y/o acumular elevados déficits públicos, con los consiguientes efectos negativos.

2002				
En % del PIB	ingresos públicos	gasto público	deuda pública	déficit anual
eu15		47,4	62,5	-2,0
<b>Euro zona</b>		<b>48,4</b>	<b>69,2</b>	<b>-2,3</b>
Alemania	45,0	48,5	60,8	-3,5
Austria	51,1	51,3	66,6	-0,2
Bélgica	50,6	50,5	105,8	0,1
Checa. República	42,1	52,3	28,9	-6,4
Chipre	40,5	41,9	67,1	-4,6
Dinamarca	57,5	55,8	47,2	1,7
Eslovaquia	41,2	50,9	27,8	-5,7
España	39,8	39,9	54,6	0,0
Estonia	38,6	:	5,7	1,8
Finlandia	54,4	50,1	43,3	4,3
Francia	50,3	53,5	58,6	-3,2
Grecia	45,4	46,8	104,7	-1,4
Holanda	45,6	47,5	52,6	-1,9
Hungría	46,1	52,7	57,1	-9,3
Irlanda	33,1	33,3	32,3	-0,2
Italia	45,7	48,0	108,0	-2,3
Letonia	41,4	38,8	15,5	-2,7
Lituania	34,2	34,4	22,8	-1,6
Luxemburgo	46,7	44,0	5,7	2,7
Malta	37,4	43,1	61,7	-5,7
Polonia	41,8	45,4	41,2	-3,6
Portugal	43,2	45,9	57,1	-2,7
Reino Unido	39,1	40,7	52,6	-1,6
Suecia	58,3	58,3	42,6	0,0

<b>Coste laboral total hora trabajada</b>		
<b>2000</b>	<b>euros</b>	<b>% media UE</b>
Unión Europea	22,70	100,0%
Alemania	26,54	116,9%
Austria	23,60	104,0%
Dinamarca	27,10	119,4%
España	14,22	62,6%
Finlandia	22,13	97,5%
Francia	24,39	107,4%
Grecia	10,40	45,8%
Holanda	22,99	101,3%
Irlanda	17,34	76,4%
Luxemburgo	24,23	106,7%
Portugal	8,13	35,8%
Reino Unido	23,85	105,1%
Suecia	28,56	125,8%
Chipre	10,74	47,3%
Eslovaquia	3,06	13,5%
Eslovenia	8,98	39,6%
Estonia	3,03	13,3%
Hungría	3,83	16,9%
Letonia	2,42	10,7%
Lituania	2,71	11,9%
Polonia	4,48	19,7%
República Checa	3,90	17,2%

Fuente: Eurostat

Las diferencias entre países comunitarios en la carga de la deuda pública son todavía más evidentes. El hecho que la Unión Europea esté inmersa en un proceso de saneamiento de las cuentas públicas desde principio de la década de los noventa del siglo recientemente acabado, no ha impedido que países como Bélgica, Italia y Grecia hayan acumulado un saldo en deuda pública superior a su producción interior de un año. Mientras que otros países como son Suecia, Dinamarca y Finlandia apenas superan el 40% del PIB. Los países con un pesado endeudamiento cuentan con menores márgenes para desarrollar políticas de gasto público al dedicar un porcentaje superior de sus recursos al pago de los correspondientes intereses financieros. Un elemento adicional al peso traspasado a las siguientes generaciones que hace refle-

xionar sobre la conveniencia de acumular determinados niveles de saldos negativos en las cuentas anuales públicas.

En este marco de crecimiento económico menos favorable han aparecido críticas dirigidas al Estado del Bienestar y algunas opiniones reclaman modificaciones en el actual modelo como estrategia para solucionar los nuevos problemas. Las posiciones más radicales señalan la presencia del sector público en la economía como causa principal de la ralentización del crecimiento y, por tanto, proponen la privatización de actividades públicas como instrumento para dinamizar la actividad productiva. Desde su criterio se habría producido un efecto expulsión de la iniciativa privada de una parte del mercado (*crowding out*) a solucionar con la mayor brevedad posible. Son constantes las apreciaciones en los medios de comunicación de algunos autores sobre la conveniencia, cuando no necesidad, de articular sistemas privados de pensiones o de asistencia sanitaria, restando protagonismo a los actuales sistemas públicos.

El rechazo de las críticas más radicales al modelo social está acompañada de otras expuestas de forma menos apasionada, pero probablemente a partir de argumentos más sólidos y elaborados. El nivel de gasto público dentro de la economía alcanzado en los países europeos y los consiguientes impuestos exigidos a los ciudadanos, no siempre explicados adecuadamente por las autoridades competentes a unos ciudadanos con un nivel de vida superior, han provocado una demanda en la mejora de la utilización de los recursos públicos, cuando no han desplazado las preferencias de segmentos amplios de la población hacia la búsqueda de soluciones individuales. Los defensores de una presencia significativa de la iniciativa pública reconocen incluso la presencia de efectos indeseables cuando la participación pública supera un determinado nivel, al entorpecer el funcionamiento óptimo de la economía.

La puesta en práctica de un modelo con un sólido componente social no debe implicar el desincentivo personal o la ausencia del reconocimiento del trabajo individual. En este sentido, están apareciendo dudas razonables sobre la validez de prácticas donde la presencia de la iniciativa pública supera algunos niveles situados alrededor de la mitad del total de la producción.

La suma de críticas, fundadas e infundadas, ha provocado una sensación de pérdida de valor de lo público y, por tanto, también una posible reformulación del modelo de social de mercado vigente en la Unión Europea. Se trata de un debate de gran calado coincidente con la expansión hacia el este, concretada en la reciente integración de diez nuevos miembros (mayo de 2004). El viejo sueño de ver toda Europa reunificada se acercaba el primero de mayo con la Europa de los veinticinco.

La ampliación es un gran reto para el proyecto europeo que puede permitir avanzar en el objetivo de combinar progreso con estabilidad y seguridad. La alegría por el logro político de la integración de estos nuevos países no debe ocultar otros retos adheridos a esta decisión derivados de las muy importantes diferencias en riqueza y en la vigencia de un modelo social con inferior cobertura pública en la dotación de

bienes y servicios básicos, a pesar de provenir la mayoría de la órbita del *socialismo de estado*. El rotundo fracaso de la experiencia comunista y los consejos del Fondo Monetario Internacional después de la caída del Muro de Berlín (1989) desmantelaron o redujeron significativamente las redes de protección social.

La incorporación de los nuevos diez países miembros aumenta sensiblemente las anteriores diferencias, con el agravante que la mayor parte de los nuevos integrantes disponen de una menor capacidad de crecimiento económico. La renta media por habitante de los nuevos países es inferior a la mitad de la existente en la UE 15 y no llega al sesenta por ciento de la nueva media de la actual UE 25. Con la nueva estructura, 123 millones de habitantes del total de 450 millones, tienen una renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria y, una parte importante de los mismos (51 millones) no llega ni a la mitad de esa media (Letonia, Polonia, Lituania, Estonia, Eslovaquia).

#### PIB por habitante en 2003

UE 25 = 100 en PPA (paridad poder de compra)

Luxemburgo	208	UE-25	100
Irlanda	131	España	95
Dinamarca	123	Chipre	83
Austria	121	Grecia	79
Holanda	120	Eslovenia	77
Reino Unido	119	Portugal	75
Bélgica	116	Malta	73
Suecia	115	República Checa	69
Francia	113	Hungría	61
Finlandia	111	Eslovaquia	51
UE-15	109	Estoni	48
Alemania	108	Lituania	46
Italia	107	Polonia	46
Euro zona	107	Letonia	42

La menor intensidad protectora en unos países con bajos salarios<sup>4</sup> y cualificación de los trabajadores relativamente elevada, son elementos a tener en cuenta al poder incidir en el devenir futuro del proyecto europeo, acercando a los nuevos socios al modelo social vigente o, por el contrario, alejando del mismo a los anteriores miembros.

<sup>4</sup> El nivel salarial medio de los nuevos países es el 18,5 por ciento de la media de la UE-15.

## 2. ANTECEDENTES Y PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

La Unión Europea tiene un sistema institucional muy complejo donde los Estados miembros aceptan delegar una parte de su soberanía en instituciones que representan a la vez, a intereses nacionales, supranacionales y de los ciudadanos. En este marco de funciones múltiples, el reparto de competencias es también complejo.

En el apartado de políticas de gasto público, la distribución está muy desequilibrada a favor de los gobiernos nacionales o territoriales. Como ejemplo, el gasto público medio de los países miembros es del 47,4% del PIB, del cual más de la mitad se destina a educación, sanidad y protección social (27,5% del PIB<sup>5</sup>), mientras el gasto dirigido a este tipo de políticas realizado por las instituciones comunes, el equivalente supranacional, no llega al 0,4% del PIB. De esta forma, el grado de esfuerzo desde la perspectiva comunitaria es muy reducido, pero añadiendo el nivel nacional llega a ser en su conjunto bastante elevado. La comparación del gasto social se vuelve todavía más favorable al modelo europeo conocido el exiguo porcentaje destinado a este tipo de políticas en Estados Unidos o Japón (16% y 13% respectivamente).

Esta distribución tan desequilibrada de funciones entre los distintos ámbitos de actuación es fruto de la situación de partida –agrupación de Estados en pleno funcionamiento– y de las posteriores decisiones adoptadas en el desarrollo del proyecto europeo. La presencia de los principios sociales en el acervo legal comunitario ha evolucionado lentamente hasta alcanzar la actual posición, sólida en declaraciones de principios sin obtener un posición dominante en el terreno de las actuaciones supranacionales directas.

El contenido inicial de mandatos sociales en el Tratado de la entonces Comunidad Económica Europea (1957) era muy inferior al dedicado a los objetivos economicistas (unión aduanera y libre circulación de mercancías). Los impulsores de la unión consideraban la integración económica como un catalizador del bienestar y de la evolución del propio proyecto. En la práctica, esta idea apoyada inicialmente también en el objetivo de dar réplica a los modelos de tendencia comunista de la época, sigue vigente al seguir acaparando la atención el desarrollo de los aspectos más económicos del proyecto, si bien cabe la aclaración que la economía tiene mucho que ver con la calidad de vida de la sociedad.

El contenido de los artículos en el tratado fundacional era muy general y se concentraba en declaraciones genéricas sobre la mejora de las condiciones de vida y trabajo, favorecer la armonización de los sistemas sociales, promover la estrecha colaboración de los Estados miembros en el ámbito social, igualdad de retribución sin discriminación de sexo, procurar mantener la equivalencia entre los regímenes de

---

<sup>5</sup> Los extremos están marcados por Suecia (32,3% del PIB) e Irlanda (14,1%) aunque el mayor número de países está instalado alrededor del 27% del PIB.

vacaciones retribuidas, consulta al Comité Económico y Social, informes sobre situación social y funciones del Fondo Social Europeo<sup>6</sup>.

En 1971 se aprueba oficialmente la primera norma social sobre derechos en materia de Seguridad Social de los trabajadores desplazados en algún Estado miembro, ya que la Carta Social de 1961 nació al margen de las estructuras comunitarias y, además, su contenido no era de obligado cumplimiento en buena parte de sus artículos.

El Acta Única Europea (1986) incorporó junto a la decisión de crear el Mercado Único con plena movilidad de los factores de producción, un título adicional en el Tratado sobre Cohesión Económica y Social (Título V) en el que entre otras cuestiones, se incluye el objetivo de reducir las diferencias entre regiones aumentando el protagonismo de los fondos estructurales como instrumento de actuación comunitaria.

El Tratado de Maastricht (1992) recogía la decisión de finalizar la Unión Económica y Monetaria con la creación de una moneda común incluyendo además un protocolo anexo sobre política social (el 14), que recoge claramente la dimensión social de la Unión Europea con una enumeración más amplia de materias en este terreno. Mantiene, no obstante, las limitaciones en cuanto al método de acuerdos y la obligatoriedad en su aplicación aunque su contenido exime de la unanimidad en el voto a temas como la protección de la salud y seguridad de los trabajadores, la información y consulta a los trabajadores, la integración de personas excluidas del mercado de trabajo y la igualdad de hombres y mujeres.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) es un paso previo al proyecto de Constitución Europea. Esta Carta recoge de forma integrada y unitaria los principios fundamentales del proyecto europeo, entre los cuales están los de ámbito social. Su contenido es inferior al desarrollo habitual de estas materias sociales en los países miembros pero legitima el modelo social de mercado y, a la vez marca un determinado marco de derechos a los nuevos miembros.

De acuerdo con el mandato que le asignó la Declaración de Laeken después del Consejo de Niza, la Convención Europea (2002) tenía como cometido presentar propuestas para la reforma institucional de la Unión Europea, más necesaria si cabe ante el aumento inminente en el número de componentes. Finalmente, esta Convención fue más allá de esta obligación redactando el actual proyecto de Constitución Europea con el propósito de convertirse en versión única y simplificada de los distintos Tratados existentes acumulados desde hace cincuenta años, es decir, un texto refundador.

La Conferencia Intergubernamental de junio de 2004 ha adoptado el Tratado Constitucional aunque todavía reste el proceso más difícil: su ratificación en los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea.

La primera cuestión a resaltar es el limitado número de ámbitos de competencia exclusiva de las instituciones supranacionales: la política monetaria de los Estados

---

<sup>6</sup> Artículo 51 sobre coordinación de los regímenes de seguridad social de los trabajadores migrantes, artículos 118A sobre las condiciones de seguridad de salud de los trabajadores, 118B sobre el diálogo social, 130A a 130E sobre cohesión social.

miembros que hayan adoptado el euro, la política comercial común, la unión aduanera, la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común. La política agrícola común permanece fuera de esta competencia exclusiva. Los ámbitos de competencia compartida son mayoría dentro de la Constitución Europea contando dentro de los mismos, la política social y la cohesión económica, social y territorial.

La limitación en las posibilidades de desarrollar un gobierno supranacional establecidas con la distribución de competencias enumerada en el párrafo anterior se profundiza con el mantenimiento del principio de unanimidad en todos los temas relacionados con las políticas de seguridad social y de políticas fiscales incluido el marco presupuestario.

Dentro del mandato recibido por la Convención, el Proyecto de Constitución establece en el terreno económico el objetivo estratégico de promover un 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.

El texto establece que los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas en el mercado interior abierto y de libre competencia (artículos III-69 y 70), siendo elaboradas en estrecha coordinación bajo los principios de respeto de precios estables (artículos III-77 a 87), finanzas públicas saneadas (artículos III-76 muy extenso), condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable (artículos III-95 y 96).

El documento atribuye a las políticas económicas el objetivo de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión definidos en el artículo I-3:

- La Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado, en **una economía social de mercado** altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
- La Unión **combatirá la marginación social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales** (los artículos II-34 y 35 reconocen y respetan el derecho de acceso a las prestaciones según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales), la igualdad entre mujeres y hombres (artículo III-108), la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.
- La Unión fomentará **la cohesión económica, social y territorial** y la solidaridad entre los Estados miembros, mediante la política económica de los Estados miembros y la participación de la Unión mediante los fondos de finalidad estructural: FEOGA-orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo y Banco Europeo de Inversiones (artículos III-116 a 120).

El texto del proyecto de Constitución recoge que la Unión y los Estados miembros deben tener en cuenta los derechos sociales fundamentales para cuya consecución **apoyará y completará** la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- Mejora del entorno de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores.
- Las condiciones de trabajo.
- La seguridad social y la protección de los trabajadores.
- La protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral.
- La integración de las personas excluidas del mercado laboral.
- La igualdad entre hombres y mujeres por lo que respeta a las oportunidades en el mercado laboral y el trato en el trabajo.
- La lucha contra la exclusión social.

### 3. ALGUNAS CONCLUSIONES

La Unión Europea dispone de un nivel de desarrollo muy aceptable, superior al resto de los bloques económicos, teniendo en cuenta la capacidad de crear riqueza y la cohesión social. Esta favorable evolución, no obstante no ha evitado que algunas personas y territorios mantengan una posición menos favorable en relación a la media y, por supuesto respecto a los colectivos mejor situados. Esta experiencia muestra el modelo social de mercado como un buen instrumento en las actuales sociedades democráticas para construir con bajo coste social un sistema con un aceptable nivel de crecimiento económico y de bienestar colectivo. Ambos objetivos se han sustentado mutuamente. La política social no es sólo gasto y regulación, y aplicada en la medida adecuada se convierte en un factor productivo con beneficios sobre el crecimiento económico, el empleo y la competitividad. La disminución de disparidades entre regiones y grupos sociales permite mejorar las condiciones de los ciudadanos y contribuye al crecimiento económico, aunque la defensa de un modelo de estas características no legitima cualquier fórmula adscrita como política social o cualquier dimensión de la misma.

El favorable punto de partida, sin embargo, no oculta problemas en la capacidad de la economía para generar riqueza o la progresiva consolidación de mercados de trabajo con inferior capacidad de crear empleo y con estructuras duales, donde los trabajadores con menor cualificación tienen salarios y estabilidad en el empleo muy inferiores al resto. Los nuevos problemas están acompañados de una insuficiente adecuación en algunos territorios de los sistemas de protección social a las nuevas realidades sociales y económicas.

La gran ampliación hacia el este concretada con la entrada de diez nuevos países abre la posibilidad de integrar a setenta y cuatro millones de personas dentro de un área común, con superiores posibilidades de generar riqueza en el conjunto del nuevo territorio. La entrada de unos países con menores costes laborales y sistemas de protección social más débiles podrían, no obstante alentar también las ideas de quienes apuestan por un modelo europeo distinto. La elección entre buscar la convergen-

cia aumentando los derechos y calidad de vida de los ciudadanos de los nuevos miembros o reducir los de los actuales, es en la actualidad uno de los grandes retos del proyecto europeo.

La estructura actual permite el tránsito hacia una sociedad con niveles suficientes de seguridad económica e integración social pero es necesario concretar las fórmulas para mantener e, incluso mejorar la privilegiada situación de la Unión Europea dentro del orden mundial. Así, la defensa del modelo social debe estar acompañado de la flexibilidad en su aplicación para evitar efectos secundarios no deseados y acomodarse a las necesidades y opiniones mayoritarias de la sociedad. Se trataría de aprovechar las ventajas y la fuerza del mercado interior y la moneda única en la articulación de las relaciones económicas, conviviendo con los mecanismos correctores del Estado del Bienestar.

El rechazo de las críticas más radicales que abogan por cambiar el actual sistema vigente en la Unión Europea para acercarse al predominante en los Estados Unidos, no es contradictorio con la necesidad de introducir reformas para adecuar el modelo social de mercado a las nuevas exigencias económicas y sociales. El rechazo a las reformas puede convertirse en un enemigo para la adaptación del modelo social de mercado a los retos actuales. De igual forma, es necesario asumir la importancia de cumplir con algunos aspectos macroeconómicos: la estabilidad en los precios y las finanzas públicas saneadas no son contradictorios con la política social, más al contrario, contribuyen junto con la moneda única a crear un marco favorable para el crecimiento económico.

Las políticas de estabilidad macro, no obstante, deben estar acompañadas por otras dirigidas a la mejora del tejido productivo. Lograr más y mejor empleo constituye el primer pilar de la política social. Las inversiones en infraestructuras físicas y tecnológicas junto a la educación juegan también un papel hegemónico. En paralelo, la anticipación de los cambios y facilitar a los trabajadores la adaptación a los mismos puede ayudar a limitar los impactos negativos creados por otros factores.

El objetivo de pleno empleo, tan lejano en estos tiempos, debe estar acompañado de la posibilidad cierta de acceso a bienes y servicios básicos, en especial la vivienda y la educación, y a una serie de prestaciones en los momentos de necesidad (asistencia sanitaria, desempleo, pensiones para la vejez, cuidados a personas dependientes). En este apartado, la mediación pública estableciendo consumos colectivos permiten garantizar los derechos de ciudadanía, pero además son económicamente necesarios y en buena parte de los casos más eficientes que los establecidos únicamente desde un criterio de relación individual.

Una pregunta pendiente de contestación es cómo poner en práctica un modelo con estas características en un entramado institucional y político tan complejo como es la Unión Europea. El ideal dentro de un territorio común como el delimitado por la Unión Europea sería alcanzar un grado de armonización razonable en los niveles de vida de los ciudadanos, para lo cual, se pudiera ejercer una tutela efectiva desde los organismos supranacionales. La realidad dista de este planteamiento óptimo y, no sólo

refleja importantes diferencias en la capacidad de generar riqueza y en la calidad de vida sino distintas formas de organización en los diferentes territorios. ¿Cómo se puede combinar la diversidad de los componentes nacionales para caminar hacia una identidad social comunitaria? De obtener una respuesta afirmativa ¿es posible que la opción sea un proceso de convergencia de los modelos sociales en un punto medio-alto?

La respuesta está lejos de ser sencilla. El carácter vinculante para los Estados miembros de aplicar una determinada política social genera miedo en los países más desarrollados, incluso en los partidos políticos y sindicatos más progresistas, al percibir la posibilidad de asistir a una armonización a la baja que implique la pérdida de una parte de los actuales derechos. En paralelo, quien conoce con detalle la situación en cada país es consciente que una armonización vinculante sería en estos momentos imposible en la práctica por las diferencias en la estructura de políticas de gasto y, sobre todo de los ingresos utilizados para su financiación.

**La Constitución Europea recientemente asumida en la Conferencia Intergubernamental de junio de 2004 mantiene la desequilibrada distribución de las competencias exclusivas a favor de los Estados miembros, reservando a las instituciones comunitarias un número muy limitado en número y calidad de las mismas.** En este contexto, el ámbito supranacional asume la defensa genérica del modelo social de mercado disponiendo de una escasa capacidad para desarrollar políticas comunes, obligándole a delegar en los Estados miembros la mayor parte de los esfuerzos apoyándose en el principio de subsidiaridad como base de su desarrollo. La Constitución Europea no cambia la anterior estructura y **temas tan importantes como la seguridad social y la protección social de los trabajadores, la representación y defensa colectiva de sus intereses, las condiciones de empleo y las políticas fiscales siguen sujetas a la unanimidad, lo que en la práctica implica el bloqueo para conseguir avances conjuntos.** En este marco, son los propios países quienes deben, cada uno según su estructura administrativa, desarrollar su interpretación de los conceptos generales.

A pesar de las limitaciones que impiden el compromiso directo de la Unión con la política social limitándose a apoyar y complementar las actuaciones nacionales sin disponer de capacidad de control de los resultados en la mayoría de los aspectos, no se debe desdeñar el valor de la declaración de principios recogida en el proyecto de Constitución Europea, aunque solo sea por la consolidación de los principios y la mayor transparencia en su conocimiento para los ciudadanos.

Con esta estructura, el avance en la convergencia de los sistemas de protección social se delega a la aplicación del método abierto de coordinación creado en la Estrategia de Lisboa donde se obliga a presentar memorias e indicadores para realizar un seguimiento de la situación en los Estados miembros.

La actuación directa supranacional más significativa es la definición y posterior control de la política regional a través de los fondos estructurales, especialmente concentrados en los nuevos miembros. La aprobación de la Constitución Europea estaría en el mejor de los casos acompañada de un marco financiero comunitario con

unos recursos difícilmente superiores al 1% del PIB comunitario, a pesar de tener que afrontar la obligación de atender más territorios con renta muy inferior a la media de la Unión Europea. De hecho, el actual marco presupuestario vigente para el período 2000-2006 alcanza el 1,14% del PIB pero en la práctica ningún ejercicio hasta el presente año ha superado el 1% del PIB. Las estrecheces presupuestarias, se reflejan en el destino a los nuevos miembros de tan sólo el 0,15% del PIB comunitario para cubrir el total de las obligaciones incluidas en el presupuesto (Política Agrícola Común, política regional y políticas interiores).

La capacidad de los nuevos países para superar su atraso queda poco apoyada por el esfuerzo comunitario, a la vista de los recursos disponibles. La entrada de países menos desarrollados no es la primera vez que sucede en la historia de la Unión Europea y, hasta la fecha siempre se ha producido un avance significativo en el recorte de las distancias con la media comunitaria. En esta ocasión, no obstante, el reto parece de más envergadura necesitando de algún apoyo adicional a las ventajas de integrarse en el mercado comunitario. Con el agravante de no poder disponer de la ayuda del euro al no cumplir con los requisitos monetarios y, sin embargo verse encorsetados, por lo menos en teoría por el cumplimiento de los límites de endeudamiento establecidos para el sector público en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Adicionalmente, cabe recordar que dentro de las exigencias recibidas por los nuevos países para su entrada no están las relacionadas con los sistemas de protección social, concentrándose en las garantías de los marcos de competencia dentro de los mercados de bienes y servicios y de estabilidad fiscal y monetaria.

El mayor margen de actuación disponible por algunos de los nuevos países a explotar junto a la cofinanciación comunitaria, estriba en un progresivo acercamiento a los niveles de ingresos y gasto públicos habituales en las economías de los países más desarrollados de la Unión Europea para cubrir las múltiples deficiencias en infraestructuras y sistemas de protección social. En última instancia, la voluntad de los gobernantes europeos como representantes de la voluntad de los ciudadanos, será la que marque la dirección a seguir apoyando una construcción europea con más unión política o más limitada a la unión económica y monetaria.

## **BIBLIOGRAFÍA**

COMMISSION EUROPÉENNE (2004). «Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, compétitivité, coopération». Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale.

CONVENCIÓN EUROPEA (2003). Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.

FERRERAS ALONSO, Fidel (2004). «Los sistemas de protección social: sistemas comparados de los nuevos países y de la Europa de los 15». Jornadas sobre la ampliación de la Unión Europea. Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.

JIMÉNEZ, Juan Carlos (2003). *La política social de la Unión Europea. Una panorámica global*. Edita C S de CCOO.

KAROL, K. S. (2004) «La fractura social en la Unión europea ampliada». Diario *El País*, 24 de mayo.

MARAVALL, Héctor (2004). «La política social de la Unión Europea. Un camino difícil pero positivo». *Gaceta Sindical. Reflexión y debate* nº 4.

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2002). «Economía política de la sociedad de consumo y el Estado del Bienestar». *Política y sociedad*, volumen 39 nº 1.