

*La narrativa de la Europa social
en la historia del proceso de integración:
de la solidaridad competitiva
a la necesaria justicia redistributiva*

AINHOA LASA LÓPEZ

*Profesora de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad de Alicante
ainhoa.lasa@ua.es*

*“Una sociedad que sustituye bienestar por beneficio
es el exponente de una sociedad en grave decadencia”.*
José Luis Sampedro.

- I. Integración positiva y derecho de la Unión: aproximaciones preliminares.
- II. El concepto de modelo social europeo: ¿autonomía jurídica o yuxtaposición de modelos?
 - 2.1. La inconsistencia de las teorizaciones sobre la perspectiva pluriordinamental de la dimensión social europea
 - 2.2. Exégesis del modelo social del constitucionalismo de mercado europeo: principios estructurales
 - 2.3. La integración social en el derecho primario de la Unión
- III. Documento de reflexión sobre la dimensión social europea: potenciales escenarios para galvanizar lo social a escala supranacional
 - 3.1. Una integración social minimalista
 - 3.2. Una Europa social flexible
 - 3.3. La europeización plausible de la dimensión social
- IV. Consideraciones finales

I. INTEGRACIÓN POSITIVA Y DERECHO DE LA UNIÓN: APROXIMACIONES PRELIMINARES.

Las demandas por una Europa más social, con capacidad de respuesta a los requerimientos de un sistema de bienestar de base transnacional, son una constante rastreable en la historia del proceso de integración, principalmente, desde la década de

los 90¹. Si en los inicios las dinámicas de la integración positiva desempeñaron un papel siliente que cierto sector doctrinal define como descuido preterintencional de los Padres Fundadores, el posterior avance y consolidación del mercado interior desvelaba las carencias de un proyecto edificado sobre nuevas bases materiales altamente discordantes y disonantes con las propias del modelo social del constitucionalismo social. El déficit social trató de paliarse como mecanismos de tipo *soft* que, lejos de suavizar la inequidad apuntada, acrecentaban las profundas asimetrías entre las tutelas-garantías dispensadas al *Grundnorm* del mercado y sus correlatos, y las exiguas atenciones jurídico-políticas a la integración social europea. En este escenario de disfuncionalidad entre lo social y lo económico, emergen propuestas de articulación de un espacio social a escala europea a través de un progresivo fortalecimiento de las competencias en política social y de empleo², frente a otras que han ganado terreno con el devenir de la crisis sistémica del capitalismo financiarizado, y reclaman una renacionalización de lo social redefiniendo el significado y alcance de los penetrantes efectos sociales de la panoplia instrumental de la nueva Gobernanza Económica Europea (GEE)³. En definitiva, una disensión entre la transnacionalización o la nacionalización, en este caso, de la integración positiva que está presente también en otros debates surgidos al albur de las labilidades del proyecto

¹ Däubler, W., “Market and Social Justice in the EC. The rationale and substance of a European fundamental rights Act”, *Market and Social Justice in the EC. The other side of the internal market*. 1991. W. Däubler (dir). Ed. Güterlosh. 1991, pp. 177-191. Lyon-Caen, A. & Simitis, S., “L’Europe sociale á la recherche de ses références”, *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 4. 1993. Rodríguez Piñero, M & Casas Baamonde, M.E., “In Support of a European Social Constitution”, *European Community Labour Law: Principles and perspectives*, AAVV. Liber Amicorum Lord Wedderburn. P. Davies et al. (dir). Ed. Clarendon Press. Oxford. 1996, pp. 23 y ss. Weiss, M., “Il Trattato di Ámsterdam e la politica sociale”, *Diritto delle relazioni industriali*, núm.1, 1998, pp. 3-9. Sciarra, S., “La costituzionalizzazione dell’Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law”, *WP C.S.D.C.E. “Massimo D’Antona”*, núm. 24. 2003. Scharpf, F. W., “Integrazione negative e integrazione positive: i dilemmi della costruzione europea”, *Stato e Mercato*, núm. 1. 1998, pp. 21 y ss.

² En este sentido, las recomendaciones relativas a la Europa Social contenidas en el VI Informe sobre El estado de la Unión Europea 2017: Relanzar Europa” de la Fundación Alternativas y la Friedrich-Ebert-Stiftung. 11/05/2017 Disponible en: http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf. (último acceso 18.08.2017)

En particular: “El lanzamiento formal de la política europea de empleo debe completar la UEM, no solo generando empleo e impulsando la inversión, sino también con otras medidas como la creación de un complemento europeo a los subsidios de desempleo nacionales, que ayude a los países más castigados por la crisis a invertir en el reciclaje y formación de sus parados, así como el fortalecimiento del Fondo Social Europeo (FSE) para los parados de larga duración y la creación de un marco europeo de salarios mínimos interprofesionales, considerando el coste de la vida y el salario medio de cada Estado miembro, que aseguren a todos los trabajadores un salario digno y suficiente”, página 141 del Informe.

³ Paradigmático a tales efectos es uno de los escenarios posibles que contempla el Documento de Reflexión sobre la dimensión social de Europa, como es el de limitar la dimensión social a la libre circulación, y que veremos con más detalle en el tercer apartado de este trabajo. Documento disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_es.pdf (último acceso 18.08.2017), páginas 26-27 del Informe.

européo que han cuestionado la propia viabilidad de los principios estructurales tal y como fueron articulados por el Estado Constitucional de Derecho como el Estado democrático o el propio *rule of law*⁴.

En el marco de estas consideraciones iniciales podemos adelantar que la tesis a desarrollar a lo largo de estas páginas pretende poner de relieve cómo la disyuntiva entre una transnacionalización de la dimensión social, una europeización flexible de lo social, o una renacionalización de lo social, resulta un debate estéril que obvia lo sustancial. En primer lugar, porque la necesidad de situar la tutela de lo social bien en el espacio legal europeo, bien en los derechos internos, tiene su principal fundamento en el problema de la desconexión existente entre la integración económica y la integración social debido a la permanencia, en una perspectiva formal, del espacio social como prerrogativa nacional, y a la configuración, en un plano material, de un espacio social de nuevo género. Una demanda que se hace cada vez más necesaria como consecuencia de la afectación directa

⁴ Véanse las propuestas de Habermas y Scharpf a propósito de la crisis de los postulados de la constitución material del modelo del constitucionalismo de mercado europeo. En particular, ambos autores sitúan en la crisis de la GEE el principal elemento referencial de sus respectivos análisis. Esta ha alterado el equilibrio existente entre la integración a través del derecho, desarrollada por el juez europeo aplicando la técnica del reconocimiento mutuo en materia de libertades económicas, y el tradicional método comunitario que permitía preservar la legítima diversidad de los Estados miembros. La nueva GEE, mejorada a través del paquete de seis y dos medidas legislativas, junto con los mecanismos de derecho internacional, aprobados de acuerdo a procedimientos exógenos al Derecho de la Unión, han constreñido la capacidad de las políticas democráticas nacionales para hacer frente a los efectos sociales del capitalismo global. La supremacía incontestable del vínculo económico europeo ha puesto en entredicho los propios límites constitucionales nacionales. Tal sería el caso del procedimiento de desequilibrios excesivos que amplía los márgenes de discrecionalidad de la Comisión Europea, que carece de la necesaria legitimidad por la responsabilidad democrática de sus actos propia de las democracias nacionales; así como también, de la facultad otorgada al Tribunal de Luxemburgo por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG), de supervisar la adecuación de los textos fundamentales de los estados firmantes al principio estructural del equilibrio presupuestario. Partiendo de la constatación de la alteración de los equilibrios entre supra y nacionalidad, las aportaciones divergentes de Habermas y Scharpf se alternan entre condicionar la viabilidad de Europa a la relación garantía de la heterogeneidad estatal-responsabilidad política a escala europea, defendiendo la tesis de la europeización flexible vía desconstitucionalización de la constitución económica europea y la combinación de la regla mayoritaria con opciones de *opt-outs* por los países miembros de la Unión (Scharpf, F.W., “After the crash. A perspective on multilevel European democracy”, *MPIFG Discussion Paper*, núm. 21, 2014); o domesticar jurídica y democráticamente a la Unión, defendiendo la tesis de la europeización plena a través de la transnacionalización de la soberanía popular y el control bicameral Consejo-Parlamento Europeo (Habermas, J., “Democracy in Europe: why the development of the EU into a transnational democracy is necessary and how it is possible”, *European Law Journal*, núm. 4. 2015, pp. 546-557. Del mismo autor: “The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International Law”, *The European Journal of International Law*, núm. 2, 2012, pp. 335-348.

En esta línea de reflexión sobre la transformación de las políticas constitucionales nacionales sin cambios en las Constituciones formales paralela al proceso de reconversión de la GEE, resulta de gran interés el análisis de Christian Joerges, “Emergency governance through the legalization of technocratic rule and the idea of a Treaty on the democratization of the Governance of the EURO Area”. Joint Committee Meeting for the Future of Europe, Athens 8 June 2017, Hellenic Parliament.

de las políticas de bienestar estatales por los imperativos de la austeridad competitiva en el marco del espacio del mercado interior, y, por lo tanto, vinculada a la pérdida de la soberanía social de los Estados.

En segundo lugar, porque el problema no es el de trasladar al ámbito supranacional europeo el espacio de protección de lo social como una consecuencia inevitable del propio proceso de integración económica. Fundamentalmente, porque se trata de un planteamiento que minimiza las implicaciones del constitucionalismo de mercado europeo y, por ello, es ajeno a los contenidos que definen el marco de la explicación del surgimiento del proceso de integración y de la configuración que este realiza de lo social. La pérdida de la soberanía social nacional y la necesidad de sustituirla por otra, la soberanía social europea, que resuelva sus insuficiencias y contradicciones, deriva de una interpretación que neutraliza las transformaciones incorporadas por la nueva estructura constitucional europea. De modo que las demandas de construcción de un espacio social desde la instancia europea no pueden desvincularse de la naturaleza inherente al propio orden europeo, es decir, la introducción de medidas positivas concebidas como mecanismos correctores del déficit social supondría una intervención correctora en la esfera económica y, por lo tanto, un condicionamiento del mercado. Esta lógica vinculada al Estado social es ajena al ordenamiento jurídico europeo como proceso de afirmación de la centralidad y garantía del mercado.

En tercer lugar, porque la tesis de defensa de la viabilidad de lo social exclusivamente desde los derechos nacionales tampoco supondría una recuperación de la dimensión garantista de las políticas sociales y de empleo adscritas al Estado social. De hecho, desde finales de los noventa asistimos a un proceso de convergencia de las legislaciones sociales internas con la concepción de lo social en el Derecho de la Unión. Paradigmáticas son, en este sentido, las reformas estructurales de los mercados laborales que bajo el mantra de la modernización para hacerlos competitivos y adaptables a los procesos de cambio global en curso desconstitucionalizan los elementos más prístinos del vínculo social.

La redefinición de los derechos sociales desde las coordenadas de la solidaridad competitiva materializada en el ámbito infraconstitucional implica su directa conexión con el diseño supranacional de lo social, sin que exista una correspondencia de signo contrario. Ni siquiera la pervivencia formal de la forma de Estado social permite articular espacios de resistencia frente a la estrategia de acumulación por desposesión del capitalismo financiarizado. La preferencia por la tesis de la desconexión de la forma de Estado de las transformaciones materiales que incorporó a los textos fundamentales de la segunda posguerra mundial, principalmente en lo que respecta a la constitución económica, ha posibilitado interiorizar una lectura continuista entre esta y las rupturas operadas por el constitucionalismo de mercado sin cuestionarse la pervivencia del modelo, poniendo de relieve, todo lo más, una interpretación en clave de crisis y revisión del sistema, que no de ruptura y total superación.

Finalmente, porque las formulaciones que apuestan por una flexibilidad de la dimensión social europea que consiste, básicamente, en dejar al albur de cada Estado miembro la decisión de avanzar en la integración positiva, no hace sino confirmar el estatus de minoría jurídica supranacional de la integración social, y en las últimas décadas también estatal, y el carácter programático de los enunciados sociales, recludos en el limbo de la procura asistencial y del contingente presupuestario disponible y razonable de acuerdo con el axioma irrenunciable del determinismo económico.

II. EL CONCEPTO DE MODELO SOCIAL EUROPEO: ¿AUTONOMÍA JURÍDICA O YUXTAPOSICIÓN DE MODELOS?

2.1. La inconsistencia de las teorizaciones sobre la perspectiva pluriordinamental de la dimensión social europea

Resulta esencial para contextualizar los términos del discurso desarrollado hasta el momento clarificar el significado y alcance de la noción modelo social en el Derecho de la Unión. Esta aproximación iniciática al término puede adoptar una dimensión unilateral o reduccionista, consistente en suscribir el concepto al espacio jurídico constitucional objeto de análisis y, entender, con ello, que cabe hablar de una dimensión social europea dotada de sustantividad propia, al margen de la de los Estados que integran el proyecto europeo; o, por el contrario, suponer que esta expresión requiere de una dimensión dualista, multinivel o plural que se nutre y conjuga con elementos propios del Derecho de la Unión y comunes a las tradicionales constitucionales de los países miembros. De tal suerte que estaríamos en presencia o bien de un Derecho social europeo originario y formulado a partir de los principios estructurales que acompañan al modelo constitucional europeo; o bien de un Derecho social común europeo, parafraseando a Habermas⁵, que implicaría una vinculación de la dimensión social europea con las dimensiones sociales nacionales.

Esta segunda acepción es la que goza de mayor predicamento doctrinal, a tenor de la adhesión mayoritaria a las teorías que propugnan la relación multinivel entre espacios constitucionales. De acuerdo con estas, los derechos europeo y nacional en el ámbito de la Unión se interpretan como dos componentes formalmente autónomos que se integran de forma unitaria en un mismo sistema legal. Concretamente, los derechos nacional y europeo están en una situación de dependencia permanente caracterizada por la europeización de los ordenamientos internos vía Tratados y derecho europeo derivado, y la nacionalización del derecho de la Unión a través de los principios generales del derecho desarrollados por

⁵ Habermas, P., “El Estado constitucional Europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm 11, Enero-Junio de 2009.

los jueces de Luxemburgo e inspirados en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (EEMM)⁶. Además, sostienen que la evolución de la jurisprudencia europea en materia de derechos fundamentales ha sido paralela a la evolución de la jurisprudencia nacional en cuanto a la apertura de los contra-límites a la integración europea, a través de su individualización. De límite a la primacía del derecho de la Unión Europea, a cauce de apertura del parámetro de constitucionalidad nacional a contenidos normativos procedentes del ordenamiento jurídico europeo.

De tal manera que, partiendo del reconocimiento de una afinidad axiológica entre los principios fundamentales del sistema constitucional interno y los principios generales de la Unión Europea (UE), se establece una relación funcional entre los dos niveles de derechos. Es decir, en la relación tutela supranacional-tutela nacional de los derechos la primacía del derecho supranacional sobre las constituciones nacionales no tiene un fundamento jerárquico sino funcional. El principio de primacía se interpreta no como una primacía incondicionada, sino útil a la mejor tutela posible de los derechos⁷. El significado constitucional del principio de primacía del derecho de la Unión y del principio de primacía de las Constituciones internas se traduce en una “primacía templada”⁸, que legitima el principio de preeminencia de la mejor tutela de los derechos en el ordenamiento multinivel.

Trasladando estas premisas a la cuestión de la integración social nos encontraríamos con que esta es susceptible de ser conjugada por coordenadas que se contraponen, las dimensiones sociales nacionales, la integración positiva europea, sin que ello genere algún tipo de divergencia entre modelos dado que está llamada a prevalecer la mejor tutela del espacio social sin que se concrete en qué consiste esta, ni siquiera si implica la prevalencia de la mayor de las garantías de lo social. Por ello, es conveniente realizar las siguientes matizaciones a propósito de la construcción multinivel. Por una parte, la dimensión social europea no surge en el contexto de una realidad material detonante del surgimiento del Estado social. La publicación del conflicto distributivo con la consiguiente integración política y económica de sus protagonistas es una realidad ajena a la del constitucionalismo de mercado. Por el contrario, la dimensión social europea es portadora de los valores que informan a los principios fundamentales que dotan de unidad al conjunto del diseño europeo.

La economía de mercado y la libre competencia constituyen el código axiológico que preside la configuración de la integración positiva en el espacio transnacional. Establecen

⁶ Pernice, I., “The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action”, *WHI-Paper*, núm. 2, 2009, pp. 24 y, 54-55.

⁷ Caruso, B., “I diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonó che piove)”, *WP C.S.D.L. E ‘Massimo D’Antona’*, núm. 8, 2010, pp. 14-15.

⁸ Groppi, T., “La ‘primauté del derecho europeo sobre el derecho constitucional nacional: un punto de vista comparado”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 5. 2006, pp. 14-16.

las limitaciones y los condicionantes para su efectiva realización. Por otra parte, en la medida en que desde la propia teoría multinivel se postula la consideración unitaria del ordenamiento multinivel, se impone necesariamente la absorción del constitucionalismo de los EEMM por el constitucionalismo de mercado europeo. Por tanto, aunque desde la reflexión multinivel no se hable de jerarquía condicionada de valores, sino de jerarquía funcional, si se reconoce la influencia de la centralidad del mercado como principio constitutivo del ordenamiento europeo y su conexión con la configuración europea de lo social como dimensión funcional al dogma de la integración negativa.

Por todo ello, entendemos que es posible fundamentar la consideración de la integración positiva en el ámbito europeo como un espacio que, si bien en los orígenes fue ajeno a los modelos sociales nacionales, ha acabado por rediseñar el significado, el sentido, la estructura y la morfología de los modelos sociales nacionales del constitucionalismo social, convirtiéndose en el actual referente que determina los espacios de realización de lo social no sólo en el espacio europeo, sino también en el ámbito estatal. Cuestión distinta es que sea un modelo divergente con el adscrito al Estado social. La integración social europea se formula, como hemos avanzado, en un contexto distinto que implica, por ende, unos parámetros distintos.

2.2. Exégesis del modelo social del constitucionalismo de mercado europeo: principios estructurales

El modelo social del Derecho de la Unión está condicionado por los principios fundamentales del constitucionalismo de mercado: el mercado y la competencia. La determinación del nivel adecuado de intervención pública se desplaza al propio mercado como espacio de actuación y promoción de la competencia. Se trata del diseño político-económico europeo de la economía social de mercado como mecanismo desregulador de los vínculos políticos del Estado social y garante institucional de las coordenadas de la integración negativa. La ausencia de mecanismos jurídicos vinculados a las tradiciones del constitucionalismo social en el espacio transnacional que ofrezcan una respuesta a la demanda de la distribución, traslada al ámbito social la competencia interestatal en el seno de la UE. La competencia define el espacio de intervención que ahora es el mercado, es decir, la competencia como decisión constitucional no sólo se limita a configurar el ámbito de protección del mercado contra las tendencias a la concentración económica que pudieran distorsionar su efectiva realización, sino que se articula como espacio del intervencionismo económico del constitucionalismo de mercado frente a la intervención económica del Estado social⁹.

⁹ Bucci, G & Patruno, L., “Riflessioni sul c.d modello sociale europeo, sull’Europa ‘sociale’ dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia”. Disponible en: [http:// www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), núm. 3, 2005 (último acceso 18.08.2017).

Al mismo tiempo, la competencia actúa redefiniendo la solidaridad que ahora deviene la solidaridad competitiva desde una doble perspectiva. Por una parte, la solidaridad se convierte en un coste externo que graba al mercado dificultando la maximización de la competencia e invirtiendo el carácter de la intervención social de la constitución económica del Estado social. Para evitarlo, la solidaridad deja de ser un concepto ajeno a los requerimientos del mercado para encontrar en éste el espacio para su actuación. La colonización mercantilista de la solidaridad conlleva una retirada de los vínculos sociales en la construcción del nuevo paradigma.

La despubblicación de la solidaridad supone la consolidación del mercado como referente primario determinante del nuevo contenido de la solidaridad, donde la protección y las políticas de tipo distributivo ceden paso al logro del éxito competitivo y productivo que se convierten en los mecanismos de defensa de la solidaridad nacional. Pero, además, la búsqueda y consecución de mejoras en el ámbito productivo y en términos de competitividad se realiza utilizando la política en el interior y con el mercado, corroborando la vinculación de la mejora de las condiciones de bienestar social a la construcción del mercado formulada en los Tratados originarios¹⁰.

Por otro lado, el contenido de la solidaridad no es la redistribución porque redistribuir significa corregir la actuación del mercado y, por lo tanto, actuar sobre la competencia. Por eso, el activo social de la sistemática de la UE se configura desde la institución del mercado interior, principal motor del proceso de integración. En el proyecto europeo definido conforme a una “economía social de mercado altamente competitiva” (artículo 3.3 del Tratado de la Unión), la ausencia de una política social europea desvinculada del mercado se justifica no en las reservas a la autonomía social de los gobiernos nacionales, sino en el condicionante de la conformidad de estas con el mercado. De tal manera que la intervención social de las instituciones europeas es legítima si está justificada por las exigencias del modelo económico constitucionalizado: autonomía de mercado y libre competencia¹¹.

2.3. La integración social en el derecho primario de la Unión

Siguiendo las premisas descritas, ya en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas era posible detectar los primeros indicios de declive de los contenidos tradicionales del Estado social que indicaban la recepción en el ámbito supranacional

¹⁰ Streeck, W., “Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva”, *Stato e Mercato*, núm. 1. 2000, pp.5-6.

¹¹ Lasa López, A., “Constitución económica europea y modelo social: límites e ineficiencias de la integración negativa mejorada en la lucha contra la exclusión social”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 53, 2015, pp. 133-165.

de una nueva realidad normativa, aunque con un impacto todavía mínimo en el ámbito interno de los EEMM. Con respecto al Tratado de París, el conjunto de disposiciones sociales contempladas (artículo 56, en relación con el párrafo 23 de la Convención sobre las disposiciones transitorias, relativo a la reocupación de los trabajadores a través de los mecanismos de la reconversión y readaptación; y el artículo 68, sobre salarios y prestaciones sociales) tenían en común su funcionalidad al objetivo económico de la construcción de un mercado común. Por su parte, la tutela directa de la competencia relativizaba la garantía del contenido social del artículo 68. Fundamentalmente, porque el control de oscilaciones no justificadas en los niveles salariales de los trabajadores de las industrias carbo-siderúrgicas que pudieran afectar al dogma de la competencia definía las limitaciones y alcance efectivo del precepto en cuestión¹².

También en el Tratado de Roma las medidas destinadas a la corrección de las disfuncionalidades del mercado común encontraban soporte normativo para su legitimación en la libre competencia y la construcción del mercado. Este era el caso de los artículos 123-128, en los que se contemplaba la creación de un Fondo Social Europeo¹³, y del artículo 117, que formulaba la técnica de la armonización en relación con las políticas sociales. Los objetivos de mejora del nivel de vida y laboral de la mano de obra a través de la armonización en el progreso se presentaban como resultado directo de las normas vinculadas al mercado común, y, sólo indirectamente, como consecuencia de la homogeneidad social de las demandas nacionales¹⁴.

La programaticidad y la pérdida de autonomía normativa continúan siendo los términos que mejor definen el estatus de marginalidad, cuando no de evidente transformación, de los contenidos del constitucionalismo social en los que los derechos sociales encontraban su razón de ser. El ligamen de las innovaciones y el centro de interés del Acta Única y del Tratado de la Unión seguía siendo el mercado ahora unificado, junto con el ambicioso objetivo de la unidad económica y monetaria que recibiría confirmación normativa en la sistemática de Maastricht¹⁵. Una aproximación normativa a las incorporaciones en materia social que efectuaba el Acta Única, refleja

¹² Reuter, E., “Commento all’articolo 56”. *Trattato istitutivo della Comunità del Carbone e dell’ Acciaio. Commentario*. R. Quadri & R. Monaco & A. Trabucchi (ed.). Vol II. Cedam. Padova. 1970, pp 728-735. Durante, F., “Introduzione agli articoli 68-69”. *Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell’ Acciaio. Commentario*. R. Quadri & R. Monaco & A. Trabucchi (ed.). Vol II. Cedam. Padova. 1970, pp. 958 y ss.

¹³ Valdés Dal-Ré, F., “Economic and social cohesion and the European Social Fund”, *European Community Labour Law. Principles and Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn*. Clarendon Press Oxford. 1996, pp. 265-268.

¹⁴ Simitis, S., & Lyon-Caen, A., “Community labour law: a critical introduction to its history”, *European Community Labour Law. Principles and Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn*. Clarendon Press Oxford. 1996, pp. 4-5.

¹⁵ Treu, T., “L’Europa sociale: dall Atto Unico a Maastricht”, *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, núm. 10. 1991, pp. 11 y ss.

los límites que el paradigma del mercado imponía a la recepción de mecanismos de intervención pública. Instrumentos como la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, y el programa de acción para la actuación de la misma, exhiben esa anómala naturaleza jurídica que desvirtúa el tradicional estatus constitucional de los derechos sociales en el Estado Social¹⁶. La falta de valor vinculante de la Carta social confirma el estado de minoría jurídica al que permanece relegado el dispositivo social, siempre en conexión con la perspectiva funcionalista del paradigma del mercado. Ni la cohesión económica y social permite superar el carácter programático de los condicionamientos macroeconómicos. La dimensión solidaria de la acción comunitaria erosiona el carácter autónomo que el principio de la solidaridad exhibía en el Estado Social como elemento vertebrador de las dinámicas de redistribución. Ahora la solidaridad se privatiza a través del objetivo estratégico de la creación del mercado único.

En definitiva, el paradigma de la competencia implica que la política social se redefine desde su subordinación a las exigencias de la competitividad. Inspirándose en el mismo principio, el Protocolo número catorce sobre Política Social incorporado al Tratado de Maastricht, materializaba el carácter marginal de los espacios de intervención europea en materia social. Sin embargo, esta fragmentación y marginación de la dimensión social europea tiene una amplificación mayor porque evidenciaba que la integración económica era la única dimensión que aglutinaba el consenso de los EEMM en cuanto a su actuación centralizada por la instancia europea, mientras que la política social constituía, a priori, una dimensión extrínseca de la que sólo tenían relevancia o interés aquellos elementos vitales para el funcionamiento de la integración¹⁷.

Simultáneamente, la transferencia del Protocolo Social de Maastricht al Tratado de Ámsterdam sin una revisión significativa de su contenido, permite confirmar las consideraciones descritas. Los contenidos incorporados al Título XI sobre Política Social, entre los que se encontraba el artículo 136 (actual art. 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), ejemplifican todos los límites de una recepción normativa que si bien formalizaba una serie de objetivos sociales comunes entonces para los doce países miembros, continuaba configurando a lo social con un carácter meramente instrumental. Las débiles referencias a los instrumentos del derecho internacional en materia de derechos sociales como la Carta Social Europea de 1961, y la Carta Comunitaria de 1989, en un capítulo dedicado a las políticas, la política social, y no a los derechos, suponía un reconocimiento de la minoría jurídica de las normas del Tratado que construyen la dimensión social de la integración comunitaria. Al mismo

¹⁶ Lo Faro, A., "Maastricht ed oltre. Le prospettive sociali dell'Europa comunitaria tra resistenze politiche, limiti giuridici ed incertezze istituzionali", *Diritto delle relazioni industriali*, núm. 1. 1993, pp. 130.

¹⁷ Arrigo, G., "Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive/dibattito e commenti". G. Arrigo et al. Prefazione di S.Hughes. Roma. 1995, p. 50.

tiempo, el hecho de que los derechos sociales contenidos en ambos documentos no constituyan un límite absoluto o una finalidad de la acción de la Unión, tal y como pone de relieve la fórmula empleada por el artículo 136, “tenerlos presentes”, circunscribe la eficacia jurídica de la disposición a un vínculo menor que aquel derivado del debate en torno a las normas programáticas¹⁸. El dispositivo se completaba con el establecimiento de un Título VIII sobre el Empleo, que en ningún caso suponía su reconocimiento en el ordenamiento europeo. La ejecución se confía a las políticas estatales que deben, a su vez, ser compatibles con las orientaciones generales de los EEMM y la Comunidad, adoptadas de acuerdo con los parámetros del vínculo económico.

Por último, el Tratado de Lisboa no hace sino profundizar en la preeminencia de la integración negativa reforzándola a través de la inclusión del paradigma del mercado interior como referente en el que el dispositivo social encuentra sus límites. A tal fin, resulta clarificadora la relación entre fines y medios, porque los medios determinan a los objetivos de la Unión en una relación desconocida para el constitucionalismo democrático. Los objetivos establecidos en el artículo 3.3 tienen un condicionamiento fundamental, se deben de realizar mediante el mercado interior y la Unión Económica y Monetaria (UEM), así como de las previsiones del “Protocolo sobre mercado interior y competencia”. El artículo 3.3 debe de ponerse en contacto con las disposiciones que reproducen las políticas definidas en el artículo 119 del TFUE, reafirmando la reconducción del modelo a la ‘economía de mercado y de libre competencia’. De tal forma que los medios vinculados a los principios del mercado y de la UEM, determinan el alcance de los fines de la Unión. De esta manera, los objetivos sociales que se contemplan sólo pueden materializarse a través de su subordinación a las exigencias del mercado. El mercado interior y la libre competencia aparecen de nuevo como la decisión de principio del sistema que condiciona y preside el ordenamiento jurídico europeo, tal y como determinan los medios. Implican una jerarquización de los objetivos del artículo 3 del TUE, que confirma la continuidad del modelo social respecto a los Tratados anteriores¹⁹.

III. DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL EUROPEA: POTENCIALES ESCENARIOS PARA GALVANIZAR LO SOCIAL A ESCALA SUPRANACIONAL

Con vistas a la Cumbre de Crecimiento y Empleo Social celebrada en el mes de noviembre en Gotemburgo, la Comisión Europea elaboró un documento de reflexión

¹⁸ Blanpain, R., “Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?”, *Diritto delle relazioni industriali*, núm. 1. 1998, pp. 11-26.

¹⁹ Garben, S., “The constitutional (im)balance between the Market and the Social in the European Union”, *European Constitutional Law Review*, núm. 13, 2017, pp. 23-61.

sobre la integración social de la Unión. Siguiendo la lógica del Libro Blanco sobre el Futuro de Europa²⁰, se plantean tres opciones para el futuro en materia de integración positiva: limitar la dimensión social a la libre circulación; los que desean hacer más en el ámbito social hacen más; la EU-27 podría profundizar en la dimensión social conjuntamente. Veamos con más detenimiento estas propuestas.

3.1. Una integración social minimalista

El principal argumento de esta primera alternativa para la Europa social es el alto coste, en términos de competitividad, que suponen los elevados estándares sociales supranacionales que redundan en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas de la Unión. Esta desventaja competitiva en términos comparativos con el resto del mundo requiere para su corrección que sean los EEMM quienes se ocupen en exclusiva de las políticas redistributivas y de asistencia social. Y solo se mantendría a escala europea la normativa destinada a favorecer la movilidad transfronteriza, los derechos de seguridad social de la ciudadanía europea móvil, el desplazamiento de trabajadores, la atención sanitaria transfronteriza, y el reconocimiento de títulos. A mayor abundamiento, se apostilla que centrando la dimensión social europea en la libertad de circulación, la mayoría de decisiones en materia de asuntos sociales y de empleo se adoptarían a escala nacional, y, por tanto, a un nivel más próximo a los ciudadanos²¹.

Ciertamente, aunque el confinamiento de lo social a la tutela de la libertad fundamental de circulación no es una tesis ajena a la lógica del modelo social de la Unión, la novedad radica en su planteamiento más incisivo, al defender adelgazar, renacionalizándolo, el radio de acción y cooperación del Derecho de la Unión a la integración social. De manera que la maximización de la competencia seguiría definiendo los espacios de intervención social de los legisladores nacionales. No compartimos la idea de que una integración social de este tipo permitiría a los países miembros “decidir si permiten o no el trabajo a través de empresas de trabajo temporal” (página 26), o que “se produciría un distanciamiento de los mercados laborales nacionales, dado que, en lugar de converger, existiría un riesgo creciente de costes laborales divergentes y la amenaza de una carrera a la baja” (página 27).

Fundamentalmente, porque el grueso de la propuesta no afecta al nudo gordiano del diseño de la integración social europea, como es la prevalencia de la dimensión económica. No se cuestiona en el documento que la apuesta europea por una austeridad

²⁰ Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. COM (2017) 2015 de 1 de marzo de 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf (último acceso 18.08.2017).

²¹ Páginas 26-27 del Informe.

competitiva, a través de la panoplia instrumental de la GEE mejorada, ha generado unas profundas divergencias sociales de carácter estructural que no han tenido respuesta desde la instancia europea ante la ausencia de un gobierno de la economía. Precisamente, ha sido la crisis del constitucionalismo de mercado y la respuesta coordinada supranacional e intergubernamental de buscar su consolidación y fortalecimiento ante su crisis, la que ha generado la consideración de la Europa social como una expresión estéril, y la que ha fomentado la consideración de las cuestiones sociales como demandas que solo competen a los gobiernos nacionales y regionales.

Además, el enaltecimiento de la libertad de circulación como pilar de la futura Europa social no haría sino redundar en el avance de la desigualdad. Nótese como la conexión entre la competencia empresarial e interterritorial ha estado muy presente en las cuestiones prejudiciales llamadas a dirimir las controversias entre libertades económicas y derechos laborales nacionales, donde estaban en juego elementos que forman parte de la dimensión colectiva más prístina del derecho al trabajo (libertad sindical, negociación colectiva, derecho de huelga). Dichos elementos debían medirse con las libertades económicas no tanto desde la perspectiva de dos derechos que gozando de un mismo estatus o situados sobre un mismo plano tutelan contenidos diversos entre sí que suponen que la realización de uno implica la lesión de otro; sino desde la óptica de un derecho nacional que interpretado como potencialmente restrictivo de una libertad fundamental opera desde la lógica de la excepción, siendo la regla general la tutela de la libre competencia que las libertades económicas están llamadas a garantizar. De hecho, la garantía de la ventaja competitiva se ha convertido en el contenido esencial o núcleo intangible de las libertades económicas, hasta el punto que los supuestos elevados estándares laborales europeos no actuaron como contra-límite o garantía de un desplazamiento de la movilidad transfronteriza de los trabajadores del plano de los derechos sociales a aquel de las libertades económicas²².

3.2. Una Europa social flexible

El grueso de esta segunda opción se focaliza en los países miembros de la euro-zona. Concretamente, el documento establece que “son muchas las voces que afirman que los últimos años de crisis han puesto de manifiesto la necesidad de que los países que comparten el euro como moneda única redoblen esfuerzos en el ámbito social para preservar la fortaleza y la estabilidad del euro y evitar ajustes bruscos en los niveles de vida de sus ciudadanos” (página 28). Para ello se contempla el recurso al mecanismo de la cooperación reforzada en aras a adoptar legislación social vinculante concretada en

²² Lhernould, J. P., “Les avantages sociaux en droit communautaire”, *Droit Social*, núm. 4. 1997, pp. 338 y ss.

unos estándares comunes para los socios del euro en las siguientes materias: mercados de trabajo, competitividad, entorno empresarial y administración pública (página 28). Como principales ventajas se señalan la convergencia de los mercados laborales de la zona del euro, sistemas sociales más eficaces, y sistemas sanitarios y educativos más sólidos. No obstante, como inconvenientes se reconocen el potencial incremento de disparidades que dificultaría la futura adhesión al euro de otros países miembros, o el incremento del *dumping social* fomentado por Estados ajenos al euro sistema para la atracción de tejido empresarial reduciendo sus estándares laborales (página 29).

Además, y como instrumento que puede coadyudar a este impulso de la integración positiva en la GEE, la Comisión Europea adoptó el 26 de abril de 2017, el denominado Pilar Europeo de Derechos Sociales²³. Este nuevo instrumento no aporta ninguna novedad sustancial en materia de integración social, dado que se limita a reafirmar el ya existente *acquis* social europeo, que ahora se articula en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones equitativas de trabajo y protección e inclusión sociales. Y todo ello en el marco de una economía social de mercado altamente competitiva, reproduciendo el esquema de subordinación relacional del vínculo social al vínculo económico, con las consiguientes implicaciones en la configuración de los derechos sociales de la Unión. A saber: por un lado, la imposibilidad de deducir o articular en base al derecho originario europeo en el ámbito social (artículos 2, 151 y 153 del TUE) derechos para los ciudadanos de la Unión u obligaciones para los Estados debido a su carácter programático, por lo que nos movemos en el terreno de los objetivos y no de los derechos. Recobra viabilidad el criterio interpretativo ya presente desde la época de Weimar y cuyo máximo exponente fue Carl Schmitt, consistente en la expulsión de los derechos sociales del ámbito constitucional (de la Unión). La existencia como tales derechos dependería de su desarrollo en una ley, y, por ello, estaríamos en presencia de conceptos en blanco carentes de todo contenido normativo. Por otro lado, la subordinación del vínculo social al mercado define el sistema pretoriano de tutela de los derechos sociales y evidencia la ruptura del momento garantista dotado de aquella capacidad de integración propia del constitucionalismo social²⁴.

Al mismo tiempo, y con relación al conjunto de los 27 EEMM, el Documento, aún explorando la vía de ir más allá de la regulación social de mínimos o mínimo común denominador, *leitmotiv* del derecho social derivado, también advierte de los peligros de esa opción derivados de las posibles divergencias en los marcos jurídicos nacionales con respecto a los derechos sociales y laborales de la ciudadanía de la Unión, con la

²³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Bruselas, 26.4.2017. COM (2017) 250 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0250&from=EN> (último acceso 18.08.2017).

²⁴ Maestro Buelga. G. “Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea”, *Revista de derecho comunitario europeo*, núm. 7. 2002, p. 143.

consiguiente fragmentación social territorial e inequidad social (página 29). No obstante, ha sido básicamente la construcción de un modelo social supranacional desde los principios estructurales del mercado y la competencia, el principal detonante del debilitamiento de los sistemas sociales nacionales. Para cumplir el objetivo de maximizar la competencia de los mercados laborales internos, la moderación de los costes salariales se ha convertido en el instrumento más eficaz. La finalidad es actuar sobre los salarios para que se incrementen en menor medida que en el pasado.

La dinámica de esta estrategia de atracción de inversión extranjera empleando la devaluación salarial como ventaja competitiva fue utilizada por las empresas de los EEMM de Europa central y oriental para ganar competitividad en el mercado interior con respecto a las empresas de los antiguos países miembros con mayores cotas de bienestar, y tecnológicamente más avanzados. Si bien sus efectos pudieron ser virtuosos a corto plazo, a largo plazo el bajo coste del trabajo ha forzado y fuerza a miles de nacionales de estos países a emigrar hacia otros Estados que, aunque con mejores condiciones laborales, han terminado también por interiorizar el derecho del trabajo del constitucionalismo de mercado, generando una presión competitiva entre las fuerzas de trabajo nacionales y de otros Estados que es aprovechada por la estrategia de acumulación del capital para ahondar en la segmentación de los mercados de trabajo del conjunto de la Unión. Esta perversa disgregación entre fuerzas de trabajo declinada en términos nacionales, y no supranacionales, genera la devaluación de una verdadera ciudadanía social europea²⁵.

3.3. La europeización plausible de la dimensión social

La tercera y última de las alternativas aboga por una actuación conjunta de la UE-27 para ahondar en el avance de la integración social. A tal fin, se propone reevaluar los actuales instrumentos legislativos, de cooperación, orientación y financiación existentes en aras a establecer un equilibrio competencial más eficaz entre la Unión y los países miembros. A modo de ejemplo se propone desarrollar una Garantía Infantil financiada con cargo a la Unión, o el desarrollo de unos valores referenciales como parámetros de buenas prácticas para una integración social más eficaz, a cuya consecución se supeditaría la financiación de la Unión (página 30). Esta opción redundaría en el empoderamiento de los derechos sociales de la ciudadanía de la Unión, la disminución del *dumping* social, o la integración de los mercados laborales europeos (página 31). Sin perjuicio de que el

²⁵ Maestro Buelga, G, “El impacto de la ampliación de la Unión Europea sobre el modelo social europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 23, 2006, pp. 29-30. Yuille, M., “Dealing with immigration: from poison to progress”, *Social Europe*, 2016. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/2016/08/inmigration-poison-progress> (último acceso 18.08.2017).

centro de gravedad de la actuación de las competencias en políticas sociales y de empleo siga siendo de competencia estatal.

Esta tercera propuesta difiere de las anteriores en que el planteamiento sobre la dimensión social se articula, por una parte, contando con el conjunto de EEMM, a diferencia de la segunda que se centra, principalmente, en los miembros de la zona del euro; y, por otra, en que adopta un enfoque global de técnicas legislativas e instrumentos de *soft law*, como la coordinación, que tratan de dotar a la integración social de una dimensión más holística que la primera de las tesis circunscrita a los derechos sociales vinculados a la libertad económica de libre circulación. Empero, sigue sin considerar la cuestión de la integración positiva como una cuestión de modelo jurídico y político, para centrarse en la mejora de la técnica legislativa o la condicionabilidad de la financiación a la eficacia de las estrategias nacionales de política social. La referencia a parámetros axiales referenciales como medida de buena *praxis* social que puede servir de acicate para una dimensión social más proactiva, se distancia, nuevamente, de la principal causa del déficit social de la Unión, como es la negación de la autonomía a lo social.

Al hilo de lo señalado hasta el momento, consideramos que el problema no es el de la construcción a escala europea de una integración social paralela al *iter* evolutivo de la integración económica, con la consiguiente transferencia de competencias en políticas sociales y de empleo a la Unión, como alternativa a la jerarquía incondicionada del vínculo económico. Aunque las instituciones de la Unión tuvieran competencias exclusivas en el ámbito de lo social, esta circunstancia no sería determinante para la configuración de un modelo social europeo dotado de sustantividad propia. Fundamentalmente, porque se trata de un planteamiento que minimiza las implicaciones del constitucionalismo de mercado europeo, y, por ello, es ajeno a los contenidos que definen el marco de la explicación del surgimiento del proceso de integración. El problema de trasladar al nivel europeo la construcción de un sistema de integración social desplaza la cuestión al reparto de competencias y a los niveles de acción. Mientras la integración económica actúa redefiniendo las políticas sociales nacionales, en la instancia europea se mantienen las estructuras e institutos jurídicos propios de garantía de la libertad del mercado. La introducción de fórmulas de *soft law* como la coordinación de las políticas sociales o el método abierto de coordinación, son insuficientes para equilibrar los márgenes de actuación en el ámbito social entre las instancias estatal y europea, obstaculizando la construcción de un sistema europeo de derechos sociales. Con todo, son los únicos mecanismos compatibles con la construcción de un orden social sujeto a los requerimientos del orden económico.

Además, el conjunto de opciones que recoge el documento se integra dentro del modelo de economía social de mercado, que lejos de ofrecer mayores espacios para corregir la acción del mercado al objeto de tutelar los objetivos sociales adopta un lenguaje donde la integración social se concilia con las exigencias del mercado en una

posición subalterna. Por un lado, ha de tratarse de objetivos sociales que sean necesarios para el funcionamiento del mercado en la medida en que mejoren la efectividad y la competitividad de los distintos recursos económicos. Por otro lado, esa compatibilidad se consigue redefiniéndolos de acuerdo con los propios parámetros del mercado, es decir, “el objetivo vital tiene que ser una economía de mercado con políticas sociales que se ajusten a las reglas del mercado”²⁶.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Aun es pronto para aventurar cual de las tres tesis del Documento terminará por imponerse. Con todo, teniendo en cuenta la historia de la evolución de la integración social en el proyecto europeo, creemos que la opción con mayores visos de prosperar es la segunda, esto es, los que desean hacer más en el ámbito social hacen más. Máxime, si observamos que el objetivo final es preservar el constitucionalismo de mercado donde deberá anclarse el modelo social más operativo para la materialización al máximo de sus postulados. De hecho, en cada una de las propuestas se señalan de manera específica las ventajas e inconvenientes de las mismas para fortalecer la zona del euro, reforzando así la preeminencia del monetarismo como elemento vertebrador de la GEE y sus condicionantes en cualquier opción a adoptar para la viabilidad futura de la dimensión social. Obviando que esta apuesta por una Europa social dual es la que ha generado, precisamente, su propio *impasse*. La posibilidad de adoptar cláusulas de descuelgue en materia social, táctica que ha jalonado la narrativa social de la Unión con el Reino Unido a la cabeza, ha derivado en una disfuncionalidad de la integración positiva alejada de una definición de lo social como elemento de contención y garantía a las presiones competitivas de los mercados. En su lugar, la dimensión social fragmentada se ha empleado como excusa o pretexto para denunciar, por quienes la han alentado, una precarización de sus sistemas de bienestar, fomentado la aporofobia y criminalización de los *outsiders* del constitucionalismo de mercado, a quienes han empleado como revulsivo para insuflar sus proclamas de retorno al estatismo más recalcitrante, y el abandono del proyecto de integración.

Por ello, en nuestra opinión, la alternativa frente a la actual dimensión social europea, sería considerar a la UE como espacio político preferente para el desarrollo de lo social. Si bien, esta “Socialización” del espacio europeo requería, a su vez, de la materialización de dos coordenadas determinantes de la ruptura, y no de una mera reforma controlada de los Tratados, opción esta última por la que parece apostar la tercera de las alternativas. Para lo cual sería condición *sine qua non* un nuevo Tratado que tenga como base material

²⁶ Zweig, K. *The origins of the German social market economy: the leading ideas and their intellectual roots*, The Adam Smith Institute, London, 1980, p. 35.

un gobierno de la economía europeo que permita corregir las desigualdades sociales generadas por el mercado interior devolviendo al empleo a su condición de derecho y objetivo de la política económica. En segundo lugar, que documentos sociales como la Carta Social Europea de 1961, a la que apela el artículo 151 del TFUE, deje de tener la condición de mero principio orientador supeditado a su compatibilidad con el vínculo económico, para convertirse en un principio general constitucional como aquel del efecto directo o la aplicabilidad directa del Derecho de la Unión. En tercer lugar, que los derechos contenidos en la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, adquieran la naturaleza de derechos subjetivos, justiciables y accionables ante el Tribunal de Luxemburgo. En cuarto lugar, la conveniencia de dotar de autonomía a la política de empleo europea a través del establecimiento de mecanismos sancionadores, similares a los existentes para las políticas económicas, que permitan a las instituciones europeas sancionar a aquellos Estados que se alejen de los marcos de calidad elaborados en el espacio supranacional europeo. Marcos de calidad que han de ser ajenos al determinismo del cálculo económico que redefine el trabajo como simple factor de producción, adscritos al Semestre Europeo, y que interioricen la participación de los interlocutores sociales.

Como se ha apuntado en el segundo apartado, la aproximación a las políticas sociales y de empleo de la Unión se realiza desde la perspectiva de su reconducción a las políticas económicas y monetarias, pero sin que esto suponga la apertura en el ordenamiento jurídico europeo de un espacio autónomo para el tratamiento de la misma. Es decir, la centralidad de los presupuestos de la unidad económica y monetaria no sólo se mantiene, sino que se refuerza en la búsqueda de favorecer la competitividad del mercado europeo. Por el contrario, la política social y de empleo se presentan como consecuencias naturales de la evolución de las dinámicas señaladas y, en todo caso, desde la instancia europea se apuesta por una estrategia coordinada consistente en la puesta en práctica de políticas de empleo activas y de formación, y de políticas sociales que fomentan la asistencialización de las prestaciones. No se trata de trasladar al contexto de la integración el proceso estructural que ha acompañado a las políticas de empleo nacionales tradicionales. Básicamente porque supondría introducir límites al rigor fiscal y monetario, paradigmas del constitucionalismo de mercado consolidado desde Maastricht. Realmente lo que se pretende es reorientar las políticas de empleo a los imperativos del mercado interior. De tal forma que la competencia de las instituciones europeas en materia de política social y de empleo se ha de acompañar no sólo de mecanismos que permitan la puesta en práctica de una legislación social y laboral europea que desarrolle los objetivos del fomento del empleo y del progreso social, sino también de una constitucionalización en los Tratados de los principios estructurales que consoliden las bases materiales de un constitucionalismo europeo de nuevo signo.