

__ REFORMA CONSTITUCIONAL Y COHESIÓN SOCIAL EUROPEA

__ CONSTITUTIONAL AMENDMENT AND EUROPEAN SOCIAL COHESION

Miguel Agudo Zamora

Catedrático acreditado Derecho Constitucional
Universidad de Córdoba



sumario // summary

1 ■ INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE ESTA NECESARIA E INSUFICIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL / INTRODUCTION. THE PURPOSE OF THIS NECESSARY AND INSUFFICIENT CONSTITUTIONAL AMENDMENT

2 ■ LA REFORMA COMO CONSECUENCIA DE LA DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EN EL MARCO EUROPEO / AMENDMENT AS A RESULT OF THE HISTORICAL DIMENSION OF CONSTITUTIONAL LAW IN EUROPE

3 ■ ESTADO SOCIAL Y COHESIÓN SOCIAL EUROPEA / WELFARE STATE AND EUROPEAN SOCIAL COHESION

3.1. El reconocimiento de derechos sociales en el ámbito de la Unión Europea / The recognition of social rights in European Union

3.2. La cohesión social y territorial europea / European social and territorial cohesion

4 ■ A MODO DE CONCLUSIÓN / CONCLUSION

resumen//abstract

La integración de España en la Unión Europea hubiera requerido hace años una reforma de la Constitución. La Unión Europea ha supuesto para España modernización y prosperidad. Y esta realidad debería haberse incluido en el texto de la Constitución desde hace tiempo. La reforma constitucional de septiembre de 2011 es una "oportunidad perdida" para haber incluido alguna referencia al objetivo de cohesión social y territorial que persigue la Unión Europea, en un contexto de consecución de los fines propios del Estado social dentro del modelo social europeo, entre los que se ha de incluir el objetivo de fomentar la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad, en el marco referencial europeo.

The integration of Spain into the European Union would have required to reform the Constitution some years ago. The European Union has brought modernization and prosperity to Spain. And this matter should have been included in the text of the Constitution. The constitutional amendment of September 2011 is a "missed opportunity" to have included some references to the objective of social and territorial cohesion pursued by the European Union in the context of achieving the aims of the Welfare State within the European social model. It includes the objective of promoting economic, social and territorial cohesion and solidarity in Europe.

Palabras Clave:

- Reforma constitucional.
- Estado social.
- Cohesión social y territorial.

Key Words:

- Constitutional amendment.
- Welfare state.
- Social and territorial cohesion.

1 ■ INTRODUCCIÓN. A PROPÓSITO DE ESTA NECESARIA E INSUFICIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL

No deja de resultar paradójico que tras más de veinticinco años de la entrada de España en las Comunidades Europeas, la primera vez que se mencione a la Unión Europea en nuestra Constitución sea a través de una reforma constitucional express con un claro matiz defensivo, y no constructivo, cual es, tal como establece la Exposición de Motivos de la reforma de la Constitución de 27 de septiembre de 2011, la salvaguarda de la estabilidad presupuestaria como instrumento imprescindible para lograr la consolidación fiscal y la prevención de la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, para dar así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizar una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.

Indudablemente, tal como también se señala, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado social. Un valor, pues, que podría entenderse que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos. No en vano, la sostenibilidad económica y social del Estado en el marco de la Unión Europea se muestra como una premisa ineludible para el mantenimiento del Estado social y, muy especialmente, de la cohesión social y territorial.

Por ello, y es el objeto de este trabajo, conviene reflexionar acerca de esta reforma constitucional como una "oportunidad perdida" para haber

incluido en el texto constitucional alguna referencia al objetivo de cohesión social y territorial¹ que persigue la Unión Europea, y, de la mano de la inclusión de ese objetivo, haber incluido también las referencias “a la defensiva” que se señalan en el nuevo artículo 135 CE.

La Unión Europea ha supuesto para España la puerta que le ha conducido a parajes de modernización y prosperidad insólitos en nuestro país. Por ello, y por aproximar el texto de la Constitución a la realidad social, económica, política y cultural de la segunda década del Siglo XXI, la reforma de la Constitución debería haber incluido referencias expresas al hecho europeo que fueran más allá de las que se deducen del nuevo artículo 135 CE.

Aunque, en primer lugar, quizá convenga preguntarse si era necesaria la aprobación de una reforma constitucional.

Como es bien sabido, en principio, en el mundo del Derecho, tal como lo conocemos tras la consecución del Estado Constitucional a partir de las Revoluciones burguesas del Siglo XVIII, el establecimiento de procedimientos de reforma para introducir cambios en las normas resulta algo insólito.

El Derecho, como el Estado, es, utilizando la expresión clásica de HOBBS, resultado de la “técnica del hombre”, es puro artificio, es un instrumento que está permanentemente a disposición de los titulares del poder para incidir en la realidad, para modificarla, para transformarla. De ahí que en las diferentes ramas del ordenamiento jurídico no existan cláusulas de reforma.

El ordenamiento jurídico del Estado se va integrando por el conjunto de normas que los poderes públicos, elegidos democráticamente por la sociedad, estiman

¹.Art.2.3. Tratado de Lisboa: “La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”

que son necesarias para hacer frente a los problemas que se plantean en cada momento. Por esa razón las normas se crean, entran en vigor, se aplican y cuando los problemas cambian o las soluciones dadas en las mismas se muestran insuficientes ante la demanda social, las normas se modifican o derogan. Ese es el juego del Derecho. Y por eso las normas no incluyen dentro de su contenido ninguna cláusula específica de reforma.

En el ámbito del Derecho Constitucional, por el contrario, la cuestión es bien distinta. La cláusula de reforma constitucional, o sea las previsiones contenidas en el propio texto constitucional acerca de los mecanismos a través de los cuales han de introducirse cambios, modificaciones o adiciones en su texto, es decir, el procedimiento a través del cual la Constitución prevé su propia reforma, es un componente necesario, absolutamente imprescindible de la Constitución².

Evidentemente esta singularidad no es casual sino expresión e inevitable corolario de las tres características básicas e intrínsecas de la Constitución³:

- El carácter único de la Constitución como norma jurídica. La Constitución es, por definición, una norma que se diferencia de todas las demás existentes en el ordenamiento jurídico precisamente porque como ella no hay ninguna otra. La Constitución, tanto por su origen como por su contenido, es el presupuesto lógico para la existencia de las demás normas. Por eso, su especificidad

².El politólogo norteamericano John BURGUESS, a finales del Siglo XIX, lo expresaba contundentemente: “Una Constitución completa se puede decir que se compone de tres partes fundamentales. La primera es la organización del Estado para efectuar los cambios futuros en la Constitución. Se le llama por lo general cláusula de reforma y el poder que describe y regula es denominado poder de reforma. Es la parte más importante de una Constitución”.

³.Ver PEREZ ROYO, J. “La reforma de la Constitución” en *Revista de Derecho Político*, nº 22, 1986. Págs. 7 y sgs

debe quedar marcada por la existencia de un procedimiento de reforma propio.

- La superioridad de la Constitución sobre todas las demás normas del ordenamiento. Por ello no podrá modificarse por otra norma cualquiera sino que sólo podrá hacerse a través de la forma que ella misma prevea en su articulado.
- La naturaleza básicamente política de la norma constitucional. La Constitución es la única norma en el mundo del Derecho a la que se le plantea como tarea la realización de un objetivo titánico: armonizar la existencia de un Estado que ostenta, siguiendo la clásica formulación de WEBER, “el monopolio del ejercicio de la fuerza” y que es el creador de todo el Derecho con la tendencia de la sociedad civil a juridificar todas las relaciones sociales, y a someter, en consecuencia, el poder del Estado al control de formas jurídicas.

La Constitución es la síntesis de las relaciones entre Estado y Derecho; es, como recuerda BURDEAU “el punto de intersección entre la Política y el Derecho”.

Y desde esa perspectiva, ha de entenderse como positiva la reforma constitucional, aunque hubiera sido más conveniente haber comenzado “la casa por los cimientos”. Me refiero a que nuestra integración en Europa hubiera requerido hace años una reforma de la Constitución. En primer lugar, porque hubiera servido para mantener el equilibrio que, tanto entre los distintos órganos centrales del Estado, como entre éstos y los de las Comunidades Autónomas, se vio claramente alterado por la entrada de España en las Comunidades Europeas. En segundo lugar, porque este cambio, como pauta de una actitud común de todos los Estados miembros, hubiera sido un poderoso instrumento para constitucionalizar el orden jurídico -político de la Unión, o sea para hacer posible la existencia de una auténtica Constitución europea.

Nuestro país, tal como señala RUBIO LLORENTE⁴, así como todos los que forman parte de la Unión, se encuentra abocado a la difícil tarea de cohesionar dos órdenes jurídico – políticos, estrechamente imbricados, pero no reducidos todavía a la unidad: el orden constitucional interno, basado en la soberanía nacional, cuyo titular es el pueblo español, y el orden de la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes y cuya existencia implica en consecuencia una limitación de la soberanía de los Estados.

Realmente, el problema fundamental es un problema político; el problema político central de la integración, cabría decir, no es un problema estrictamente jurídico.

En España, como en el resto de los países miembros, la integración europea comporta una reducción de la libertad de acción del Estado, pero esa reducción se proyecta de manera muy desigual sobre los distintos órganos y componentes de éste.

Formalmente, como el Tribunal Constitucional ha dicho muchas veces, la integración en Europa no altera el orden interno de competencias; materialmente, en la práctica, no cabe ignorar que se ha producido una alteración, que hasta el presente, se ha intentado corregir con medidas reglamentarias o legales de efectos muy limitados.

No es seguro, en modo alguno, que baste con dotar de base constitucional a estas medidas, o a otras muchas que cabría añadir, para eliminar las distorsiones que trae aparejadas la integración en Europa, pero tampoco cabe negar que esas medidas serán más eficaces y más inexcusables si se inscriben en la Constitución los principios que las inspiran y los objetivos que han de perseguir y porque, además, hay

⁴.Ver RUBIO LLORENTE, F. “La necesidad de la reforma constitucional” en *La reforma constitucional*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 2005. Págs. 25 y sgs.

medidas que sólo en el plano constitucional cabe adoptar.

Desde esa óptica, la valoración de la reforma constitucional se nos antoja positiva, aunque insuficiente.

2 ■ LA REFORMA COMO CONSECUENCIA DE LA DIMENSIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EN EL MARCO EUROPEO

El Derecho tiene una realidad histórica, pues toda organización, sea o no normativa, responde a unos intereses sociales desde los que recibe su explicación. Este hecho, comprendido perfectamente por la jurisprudencia de intereses como correctivo al conceptualismo aséptico del positivismo clásico, ha recorrido toda la historia del pensamiento jurídico occidental. Desde Roma, escribe SAVIGNY, “las ideas y teoremas del Derecho no aparecen como creación arbitraria, sino sobre nociones cuya existencia y genealogía se da por presupuesta”⁵. Así pues, las disposiciones constitucionales son siempre expresión de valores políticos que influirán inexorablemente en la interpretación de las mismas. Y desde la obra de MANNHEIM y MARX⁶ parece haberse generalizado, en la historia del pensamiento social, una perspectiva de estudio que se caracteriza por el entendimiento de que los sistemas ideológicos son, siempre y por definición, sistemas de respuesta a problemas históricos muy concretos, que en consecuencia no pueden ser estudiados al margen de las realidades sociales de las que surgen⁷.

⁵. Von SAVIGNY, *F.C. Sistema de Derecho Romano actual*, Madrid, 1879.

⁶. MANNHEIM, K. *Ideología y Utopía*, México, 2.ª ed., reimpr., 1993 Y MARX, K. *La ideología alemana*, México, 1973

⁷. DE VEGA, P. “Gaetano Mosca y el problema de la responsabilidad social del intelectual” en el vol. *Estudios de Ciencia Política y Sociología (Libro Homenaje al Prof. D. Carlos Ollero)*, Madrid, 1972, p. 880.

Por ello, la ideología del Derecho Constitucional, desde sus primeras manifestaciones, ha estado íntimamente relacionado con la garantía de los valores contenidos en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que se corresponden con los intereses de una clase social (la burguesía), que en calidad de tal protagonizó los procesos revolucionarios que culminaron con la implantación a finales del siglo XVIII en Francia y en América, del Estado Constitucional. Indudablemente, los supuestos ideológicos que condicionaron en su día el primitivo constitucionalismo burgués no son, exactamente, los mismos que lo condicionan actualmente, porque han evolucionado de la misma forma que ha evolucionado la realidad social de la que surgen⁸.

Estas formulaciones llevaron a JELLINEK a preconizar junto a una Teoría jurídica del Estado, una Teoría social del Estado. Por lo tanto, conviene subrayar que la explicación formal de la Constitución sólo podrá realizarse desde la explicación previa de los supuestos que configuran y definen lo que, en términos generales, se ha llamado, Constitución material.

La constatación de este hecho llevaría a autores como HELLER a afirmar que la “Constitución normada jurídicamente no consiste nunca de modo exclusivo en preceptos jurídicos autorizados por el Estado sino que, para su validez, precisa siempre ser completada por los elementos constitucionales no normados y por aquellos otros normados pero no jurídicos”⁹. Lo que HELLER, junto con otros autores, pretende es que la confrontación entre realidad jurídica y realidad política, entre supuestos normativos y supuestos sociológico-políticos, quede

⁸. Como ha señalado MANNHEIM una vez que el inicial triunfo del principio de legitimidad democrática dio lugar a la irrupción del concepto moderno de Constitución, el sueño constitucional pierde su naturaleza onírica, su carácter utópico, y la Constitución pasa a convertirse en norma reguladora de la vida política, que actúa como soporte del proyecto ideológico burgués de la “*Liberté, Egalité et Fraternité*”.

⁹. HELLER, H. *Teoría...*, cit., p. 274

disuelta en una realidad constitucional, y en la que entrarían por igual los elementos fácticos (la normalidad) y los normativos (la normatividad). Evidentemente, lo que quiere decirse es que existe una realidad que es la realidad constitucional, simbolizada básicamente en las leyes políticas, y, más concretamente, en la Ley Constitucional, que debe ser objeto de estudio desde el punto de vista de la dogmática jurídica y, en su caso, complementada por el correspondiente examen del Derecho Constitucional no escrito, en particular las convenciones constitucionales, sin prescindir de una segunda proyección de esa misma realidad, constitucional, coexistente con la anterior, que no es susceptible de análisis con los instrumentos propios de la Ciencia Jurídica, sino que requiere de su propio y peculiar sistema de conocimiento desde los presupuestos metodológicos de otras Ciencias, y de manera muy significativa los de la Ciencia Política¹⁰.

En fin, fruto de toda esta evolución se entiende como una premisa ineludible que, allí donde el Estado liberal asuma como propios los valores esenciales y criterios ideológicos que informan el principio democrático, la Constitución dejará de ser un mero *prius* de la juridicidad del ser y del Estado, para pasar a ser considerada como instrumento jurídico que regula la vida política de una particular forma de Estado, el Estado Social y Democrático de Derecho desde una serie de postulados y supuestos de un claro contenido ideológico y político, que se convierten, de esta forma, en valores que condicionan tanto la existencia misma como la interpretación que del Derecho Constitucional deba hacerse. Lo que, dicho en otros términos, supone volver a retomar como punto de partida de toda la Teoría de la Constitución el concepto relativo o histórico concreto de la misma¹¹.

¹⁰.Esta visión se completa por la obra de autores como HERMENS, KRUGER, DUVERGER, PRÉLOT o BURDEAU y por corrientes como la "jurisprudencia de intereses", la "jurisprudencia sociológica" o el "realismo americano".

¹¹.Es ésta una idea de Constitución que está plenamente asentada entre la doctrina foránea más cercana a la nuestra, en autores de lengua alemana como MAUNZ, STEIN, HESSE, HÄBERLE, o STARK, o de lengua italiana como

De acuerdo con esta consideración de la Constitución es posible construir una dogmática constitucional que tenga en cuenta una serie de factores de naturaleza no jurídica: Teoría del Estado, Historia del Pensamiento y de sus condicionamientos sociológicos y políticos, para así, con estos elementos, construir un Derecho Constitucional que, sin renunciar en momento alguno a su contenido jurídico, se caracterice por tener una consideración especial y diferente en relación con la que sería propia del Derecho Privado. Además, el Derecho Constitucional como categoría científica imbuida de racionalización jurídica no puede prescindir, en cuanto construcción sistemática, de los elementos objetivos que le sirven de fundamento¹². Por lo tanto, pretender una Ciencia jurídico-constitucional cuyo único punto de referencia objetivo para la lógica interna del esquematismo mental fueran las premisas legales supondría, obviamente, renunciar a dar cualquier tipo de proyección histórica, social y política a la legalidad. Lo que, en definitiva, se traduciría en la negación de la misma

ESPOSITO, BISCARETTI DI RUFFIA, LA PERGOLA, LOMBARDI, ZAGREBELSKY, PIZZORUSSO, y que, una vez aprobada la Constitución española de 1978, comienza a tomar cuerpo entre el sector mayoritario de nuestra doctrina. Esta idea ofrece una solución de continuidad con lo que fue la primigenia visión del fenómeno constitucional, es decir, con la idea de Constitución que mantuvieron en un primer momento histórico los revolucionarios franceses y americanos.

¹².A la hora de acercarnos epistemológica y axiológicamente a la interpretación del Derecho conviene recordar que la *crítica* se caracteriza por partir de la idea de que las normas jurídicas persiguen unos determinados objetivos y buscan la obtención de ciertas finalidades dentro del conjunto social al que se dirigen y dentro, también, de un sistema de valores y principios dado, que ha de tenerse en cuenta a la hora de la aplicación de las normas. En esta corriente de pensamiento, la interpretación sociológica y la teleológica son las más utilizadas a la hora de la interpretación y la aplicación de las normas. Por lo tanto, en la *crítica*, a diferencia de las otras corrientes, que no saldrían del ámbito jurídico, se recurre también a los datos proporcionados por otras ciencias sociales a la hora de la interpretación y de la elaboración de criterios para el desarrollo y modificación de las reglas jurídicas existentes. Desde una aproximación *crítica*, sin duda, ha de entenderse este trabajo.

realidad histórica y objetiva del Derecho Constitucional¹³.

En ese mismo sentido de punto de intersección entre la Política y el Derecho señala PEREZ ROYO¹⁴ que se encuentra el Derecho Constitucional dado que éste “arranca de la Política y acaba en la Política. Parte de la Política porque el proceso constituyente es un proceso político. Y aunque dicho proceso político acaba en una norma jurídica, en la Constitución con sus artículos agrupados en Títulos, capítulos y secciones, acaba en ella para volver a la Política, para ordenar un proceso de creación del Derecho, que es un proceso político protagonizado por entes sociales de naturaleza política o por órganos del Estado de naturaleza asimismo política”. Igualmente, LUCAS VERDU incluye en el contenido del *Derecho Político* tanto a la Ciencia Política, entendida como el estudio de los fenómenos que se refieren al fundamento, objetivos, organización y ejercicio del poder político, como al Derecho Constitucional, conceptualizado como el estudio de las reglas e instituciones jurídicas fundamentales relativas a la organización y ejercicio del poder político y a los derechos y libertades del ciudadano. Como señala este autor, el equilibrio entre ambos saberes es de gran utilidad ya que “si por un lado la normatividad constitucional es un esquema interpretador de las realidades sociopolíticas a las cuales les atribuye efectos jurídicos en un

momento histórico y en una situación política determinada, por otra parte, las efectividades políticas indican el cuadro real de referencia y de posibilidades de actuación dentro del cual se mueven aquellas normatividades constitucionales”¹⁵.

Y en este contexto nos encontramos a vueltas con la globalización. En su célebre estudio¹⁶, Ulrich BECK pone de manifiesto cómo hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, por lo que las tesis tradicionales sobre “espacios cerrados”, tales como los Estados, resultan ficticias. No existe ya país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás. Las distintas formas económicas, culturales y políticas no dejan de entremezclarse y junto a los gobiernos hay cada vez más actores transnacionales, públicos y privados, con cada vez más poder.

El Estado se ha quedado pequeño para controlar al “Poder”. Y éste, controlar el Poder, fue el principal objetivo del nacimiento del modelo de Estado de Derecho que parió la Ilustración. Controlar el “Poder” en estos tiempos se refiere también a limitar la acción de grandes empresas transnacionales, de empresas de comunicación mundiales, de opacas entidades que “juegan a la ruleta en el casino” de los poco regulados mercados financieros. Por ello, el sujeto “Estado”, al no ser capaz de “domesticar a estas fieras”, corre el riesgo de convertirse en un instrumento inútil, o, al menos, insuficiente, para poder asegurar a los seres humanos unas condiciones dignas de existencia, lo que no deja de ser otro de los motivos de existencia del mismo, especialmente en su modelo de Estado social o del Bienestar¹⁷.

¹³. En estas circunstancias, la necesidad de acoplar la realidad jurídico-normativa y la realidad política, como ingredientes inescindibles de la Teoría Constitucional, ha llevado a la doctrina a reconstruir un Derecho Constitucional que, supera, por un lado, el positivismo legalista clásico, y, por otro, las visiones filosóficas y las meras exigencias de la realidad política. A estas perspectivas metodológicas respondieron, por ejemplo, la Teoría de la Constitución de SMEND, o la formulación de HELLER, al establecer la distinción entre normatividad y normalidad constitucional. En esta línea de difícil equilibrio conceptual, entre la normatividad y la realidad, entre el deber ser y el ser es donde debemos encuadrar la orientación del Derecho Constitucional, entendido como la parte del orden jurídico destinada a satisfacer la necesidad de establecer unas reglas que, con mayor o menor eficacia, regulan normativamente el comportamiento político de los sujetos sociales que integran la comunidad humana

¹⁴. *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, p. 58.

¹⁵ *Curso de Derecho Político*, vol.I, Ed. Tecnos, p.38.

¹⁶ BECK, U. *¿Qué es la globalización?*, Paidós, 2001

¹⁷ *Desde un punto de vista epistemológico, ocurre algo análogo: el Estado tradicionalmente se ha estudiado desde un prisma interno, en sus relaciones “ad intra”; estudio que ha sido llevado a cabo por el Derecho Político o Constitucional. O bien se ha estudiado desde un enfoque externo, en sus relaciones con otros Estados y con las organizaciones supranacionales; materia que ha correspondido al Derecho Internacional Público. Estos “compartimentos-estanco” se han quedado obsoletos. Desgraciadamente, estas dos disci-*

La reforma constitucional de septiembre de 2011 ha sido una ocasión perdida para relacionar Política y Constitución con una visión más amplia, pues se ha enfatizado en la necesidad de garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, de reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, de garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país; pero, en cambio, no se han incluido referencias expresas al correlato derivado del objetivo comunitario de fomentar la cohesión económica, social y territorial en Europa, así como la solidaridad. En otras palabras, se ha perdido la oportunidad de incluir referencias expresas al modelo social europeo, de "blindar" a nivel constitucional el Estado social ligándolo al principio, no sólo de estabilidad presupuestaria, sino también al que supone hacer real los fines y objetivos propios de este modelo de Estado, el principio de solidaridad.

Hagamos, en el siguiente apartado, algunas reflexiones sobre lo que supone el modelo de cohesión social europea como elemento constitutivo de la noción de Estado social.

3 ■ ESTADO SOCIAL Y COHESIÓN SOCIAL EUROPEA

Tras la Segunda Guerra Mundial se hace realidad, fundamentalmente en Europa Occidental, un modelo de Estado de derecho al que se conoce como Estado social o Estado del bienestar.

Tal como hemos tenido oportunidad de desarrollar en el libro *Estado social y felicidad*¹⁸, cuyas ideas funda-

plinas no han estado, en opinión de quien suscribe, suficientemente relacionadas. Los nuevos tiempos nos obligan, porque la realidad política ha variado sustancialmente, a acercar planteamientos epistemológicos y axiológicos entre ambas disciplinas.

¹⁸ *Estado social y felicidad*. Madrid. Ed. El Laberinto, 2006.

mentales concretamos en este apartado, al Estado del bienestar se le puede definir como una modalidad de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y un bienestar básico para los ciudadanos y que se caracteriza por incluir los derechos sociales dentro de la categoría de los derechos de ciudadanía, perseguir la igualdad efectiva entre los ciudadanos y proveerles de seguridad económica y servicios sociales.

En este sentido, la cláusula del Estado Social ha de interpretarse como una norma definidora de fines del Estado, que obliga al legislador a actuar en términos de configuración social. La idea fundamental de la cláusula del Estado Social propone, pues, que el bien común no resulte automáticamente de la libre concurrencia de las fuerzas sociales y de los individuos, sino que el mismo requiere que el Estado, con su autoridad, arbitre una compensación de intereses. En este sentido, el Estado social ha de perseguir una justicia diferenciadora en función de criterios, objetivos y necesidades sociales. La más evidente consecuencia de estas nuevas dimensiones estatales es, sin duda, la interrelación que se establece entre el Estado y la sociedad¹⁹, en la cual el Estado adopta una posición de constante regulador de la misma, en la búsqueda de la consecución de determinados objetivos.

Así se recoge en diversos apartados de nuestra Carta Magna, desde el primero de ellos, que define a nuestro modelo de Estado como "social y democrático de Derecho". el fundamental artículo 9.2 CE, donde se contiene la llamada «cláusula social» inspirada en el texto constitucional italiano: "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean

¹⁹ RASCÓN ORTEGA, Juan Luis, SALAZAR BENÍTEZ, Octavio y AGUDO ZAMORA, Miguel. *Lecciones de Teoría General y de Derecho Constitucional*. Madrid, Ediciones del Laberinto, 2003. Pág. 44.

reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

La estructura de este artículo 9.2 CE demuestra la presencia de los diversos estratos propios del Estado social intervencionista, tal como señala PORRAS NADALES²⁰:

- a) En primer lugar, desde una perspectiva finalista, se trata de apostar por la dimensión material de los valores superiores de la libertad y la igualdad, frente a la tradición liberal que considera a estas categorías como meramente formales; una apuesta que no se sitúa exclusivamente en la esfera individual, sino que afecta igualmente a los grupos o colectivos en los que se integra el individuo, lo que presupone la existencia de una sociedad organizada que ha superado el modelo atomista primitivo propio del periodo histórico liberal.
- b) En segundo lugar, desde una perspectiva instrumental, se atribuyen a los poderes públicos dos tipos de responsabilidades activas: las de promoción de las condiciones para asegurar que tales valores sean reales y efectivos, y las de eliminación de obstáculos que dificulten la plenitud en la realización de tales valores.
- c) Finalmente se detecta que la apuesta por el Estado social implica al mismo tiempo un Estado democrático avanzado, es decir, un sistema donde el soporte del sufragio universal no se considera ya suficiente y donde en consecuencia deben abrirse vías para la presencia participativa de la ciudadanía en los múltiples ámbitos de la vida pública.

La configuración del Estado social en la Constitución española implica, además, una estructura compleja donde se podrían encontrar los siguientes elementos:

un conjunto de valores que se configuran como auténticos fundamentos axiológicos del Estado; una serie de objetivos finalistas incluidos en normas programáticas, que determinan las orientaciones principales a las que deberán atender los poderes públicos; un bloque de derechos sociales o de bienestar, así como de principios rectores de las políticas intervencionistas, que se incluyen dentro de la parte dogmática del Título I CE; un conjunto de instrumentos o potestades públicas que, además de integrar a toda la parte orgánica y al bloque autonómico del Título VIII, se diseñan especialmente en la normativa económica del Título VII CE; y unos mecanismos de control y garantía destinados a asegurar tanto la vigencia efectiva de los derechos declarados como el cumplimiento efectivo de los fines programáticos establecidos.

La defensa del Estado social ha sido, nominalmente, la causa de la reforma constitucional de septiembre de 2012, pues, como hemos señalado, la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado social. Un valor que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos, pues la sostenibilidad económica y social del Estado en el marco de la Unión Europea se muestra como una premisa ineludible para el mantenimiento del Estado social y, muy especialmente, de la cohesión social y territorial en el marco referencial europeo. Pero, a pesar de lo señalado, esta defensa del modelo social debería haberse visto acompañada de referencias explícitas al modelo social europeo.

Detengámonos, a continuación, en dos aspectos del mismo: el reconocimiento de derechos sociales en el ámbito de la Unión europea y el modelo de cohesión social y territorial europea.

²⁰ PORRAS NADALES, a. "El Estado social" en *Manual de Derecho Constitucional*, AGUDO ZAMORA y otros. Ed. Tecnos, 2011. Pp. 629 y sgs.

3.1. EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS SOCIALES EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA

Es indudable que la realidad económica y política surgida en Europa en la segunda mitad del Siglo XX ha posibilitado la mayor época de bienestar para las sociedades europeas. Buena parte de este éxito social se debe a la creación de las Comunidades Europeas, actualmente Unión Europea, que ha institucionalizado en buena parte de nuestro continente un modelo de convivencia y solidaridad y ha hecho realidad gran parte de los postulados propios del Estado social.

Pero, paradójicamente, en un primer momento apenas se establecieron disposiciones que regularan los derechos en el ámbito de las Comunidades.

Se puede señalar, pues, que el tratamiento que los derechos ha sufrido en las Comunidades Europeas una importante evolución, desde un primer momento en el que, excepto algunas libertades fundamentales de carácter económico, los tratados institutivos de la Comunidad Económica Europea no contenían ninguna declaración o enumeración de derechos o libertades que se impusieran a las autoridades comunitarias y, sobre las cuales, el Tribunal de Justicia pudiera apoyarse en su control del respeto a la legalidad.

Nos encontrábamos, pues, en presencia de una situación susceptible de engendrar conflictos de difícil solución. Posteriores declaraciones de los órganos comunitarios y, fundamentalmente, el trabajo jurisprudencial del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, en una tarea con diversos altibajos e incluso con sentencias contradictorias, fue modelando el sistema comunitario de protección de los derechos fundamentales al establecer como principios generales del Derecho Comunitario las tradiciones constitucionales comunes de los estados integrantes de la Comunidad así como las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La firma del Tratado de la Unión Europea supuso un nuevo paso adelante en dicha protección pues, en su

artículo F.2º, hacía referencia al Convenio Europeo de Derechos Humanos y a las tradiciones constitucionales comunes, en los siguientes términos: «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario». Pero, a pesar de lo contenido en este artículo, el Tratado de la Unión aún carecía de un catálogo de derechos directamente aplicables.

Y si se podía firmar que los derechos civiles y políticos no habían recibido una atención destacable por el Derecho Comunitario, aún menos la habían recibido los derechos sociales²¹. A este respecto, el Informe emitido por un "Comité de Sabios" encargado de evaluar el estado de los derechos en Europa en febrero de 1996 propuso que los Tratados incluyeran un listado de derechos cívicos y sociales, cuya protección debía garantizarse a través de un sistema de jurisdicción propio de la Unión Europea. En este informe se señalaba la necesidad de reconocer los derechos de contenido social en el nivel más alto del ordenamiento comunitario, con el acompañamiento de las oportunas políticas socio-económicas, pues la satisfacción de los mismos resultaba imprescindible para la de los derechos civiles y políticos.

Los documentos más reseñables, antes de la integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el acervo comunitario a través del Tratado de Lisboa, en los que se reconocían derechos sociales en el ámbito de la Unión Europea eran la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y los Protocolos XIV y XV al Tratado de la Unión Europea.

²¹ Ver al respecto CARMONA CUENCA, Encarna: "La protección social en la Unión Europea". *I Foro Andaluz de Derechos Sociales*. Ed. Tirant Lo Blanch, 2009

La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores fue aprobada por el Consejo Europeo el 9 de diciembre de 1989 con el carácter de aceptación voluntaria por los Estados, lo que le ha restado aplicación efectiva. Partiendo de lo declarado en el Preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea, según el cual la Europa Comunitaria debe perseguir “el progreso económico y social (...) y la mejora constante de las condiciones de vida y de empleo de sus pueblos”, la Carta pretende establecer un modelo de relaciones laborales que garantice una serie de derechos de los trabajadores entre los que se pueden destacar los siguientes: libertad de asociación y negociación colectiva, no discriminación en el acceso al empleo, igualdad de trato en cuanto a las condiciones de trabajo, protección social a través de un sistema de Seguridad Social, protección de la salud y de la seguridad laborales y protección de los niños y adolescentes²².

Los Protocolos XIV y XV, anexos al Tratado de la Unión Europea establecían el principio de cohesión económica y social, así como el compromiso de once Estados miembros de continuar la vía trazada por la Carta Social Europea, firmada en 1961, en el seno del Consejo de Europa.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre derechos sociales, éste se ha pronunciado, esencialmente, sobre la libre circulación de trabajadores comunitarios y sobrepo-

lítica social comunitaria, incluida la Seguridad Social. Para llegar a un estadio superior de evolución de la protección de los derechos en el ámbito europeo ha habido que esperar hasta el recientemente firmado Tratado de Lisboa²³.

Con la firma del Tratado de Lisboa, la Unión reafirma su política, de carácter horizontal, de cohesión económica, social y territorial y su disposición a emprender acciones encaminadas a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones con la finalidad de eliminar el retraso de algunas de ellas. Con ello, se podrá seguir avanzando social, económica y culturalmente, de una forma integrada en la organización política que posibilita, como jamás ninguna otra lo ha conseguido en la Historia, la existencia de una sociedad en la que las mujeres y hombres disfrutan de las más altas cotas de libertad, igualdad y justicia.

Una de sus grandes novedades radica en que, por primera vez, la Unión se dota de una declaración de derechos, comunes a todos los ciudadanos europeos. La integración en el Tratado de la Carta de los Derechos Fundamentales ha supuesto, pues, un paso importantísimo en la consecución por la Unión Europea de los valores propios del constitucionalismo. Esta era, en nuestra opinión, la mayor carencia que se le podía achacar a la Unión Europea. Y ello es así porque los derechos fundamentales, tal como explícitamente menciona nuestra Constitución, constituyen el fundamento del orden político y de la paz social en los Estados de Derecho.

²² En desarrollo de algunos de estos derechos se han ido dictando diferentes Directivas –o modificando ya existentes–, entre las que pueden señalarse la Directiva 96/97/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de la Seguridad Social; la Directiva 91/533/CEE, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral; la Directiva 89/391/CEE, que establece el marco de seguridad y salud laboral; o la Directiva 94/45/CE, sobre la constitución de un Comité de Empresa Europeo de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria. Vid. CRUZ VILLALÓN, J. y PÉREZ DEL RÍO, T. (Coords.), *Una aproximación al Derecho Social Comunitario*, Madrid, Tecnos, 2000

²³ Para un estudio profundo sobre esta materia, puede consultarse el nº 4 de *la Revista de Derecho Constitucional Europeo*, julio-diciembre de 2005, en el que se encuentran interesantes artículos de Gregorio CAMARA VILLAR, Teresa FREIXES SANJUAN, Giancarlo ROLLA o Francisco BALAGUER CALLEJON, entre otros; además de quien suscribe con su aportación “La protección de los derechos en la Unión Europea. Claves para entender la evolución histórica desde el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. En todo caso, es abundantísima la literatura científica existente sobre esta materia.

Por ello, ya fue importante la proclamación en Niza de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque fuera un documento de naturaleza básicamente política.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁴, o Carta Europea de Derechos Fundamentales (CEDF), fue aprobada en 2000 por el Consejo Europeo celebrado en Niza, aunque sin valor vinculante. Ha sido incorporada al Tratado de Lisboa, adquiriendo una eficacia jurídica de la que no había disfrutado hasta la fecha.

Por ello, es razonable pensar que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales de los Estados utilicen las disposiciones de la Carta en su labor interpretativa de los preceptos del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los derechos reconocidos en la Carta se agrupan en seis títulos desarrollados bajo otras tantas denominaciones: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia, más un título séptimo relativo al ámbito de aplicación de la Carta y al alcance e interpretación de los derechos en ella contenidos.

Su estructura es original, como nos recuerda Carmona Cuenca²⁵, en comparación con las estructuras tradicionales en las Constituciones nacionales y en los Tratados que contienen declaraciones de derechos, pues no se hacen distinciones expresas entre derechos civiles y políticos y derechos sociales.

De esta forma, los derechos sociales aparecen reconocidos, al menos en apariencia, al mismo nivel que los derechos civiles y políticos, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos

Humanos que, reiteradamente, ha venido declarando que los derechos fundamentales son indivisibles y que los mismos comprenden tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales, económicos y culturales.

Esta agrupación de derechos de naturaleza distinta puede ser objeto de crítica, por la confusión que pueda generar sobre el contenido y exigibilidad de los derechos, pero también de alabanza porque puede constituir un impulso en el incremento de la vinculación jurídica de los derechos sociales.

Entre los derechos sociales reconocidos se encuentran los clásicos derechos de libertad (libertad sindical y huelga y negociación colectiva). Pero también se contiene un amplio reconocimiento de los derechos sociales de prestación, fundamentalmente, en el apartado *Solidaridad*: derecho de acceso a los servicios de colocación, derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas, derecho a la Seguridad Social y a la ayuda social, derecho a la protección de la salud, derecho de acceso a los servicios de interés económico general, etc.

El derecho a la educación se encuentra reconocido en el capítulo dedicado a las *Libertades*, igual que el derecho al trabajo.

La protección de los grupos, que tradicionalmente se viene encuadrando entre los derechos sociales y que tiene un importante contenido prestacional, se contiene en diversos artículos incluidos en el capítulo que trata sobre la *Igualdad*: derechos de los menores, de las personas mayores, de los discapacitados e igualdad entre el hombre y la mujer.

CARMONA nos recuerda que la cuestión más importante que suscitan estos derechos se refiere a su eficacia jurídica, precisando si se diferencian del resto de los derechos reconocidos en la Carta en cuanto a su exigibilidad directa e inmediata ante los órganos judiciales. Pues bien, cabe concluir que la mayoría de estos derechos sociales no generan una vinculación para los poderes públicos mayor a la que

²⁴ Para un estudio exhaustivo de esta Carta debe consultarse *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* (Dir. Araceli MANGAS MARTIN), Fundación BBVA, 2008.

²⁵ *Op. cit.*

han venido generando en las Constituciones estatales o en las declaraciones internacionales. El hecho de que los derechos sociales se hayan incluido en la Carta junto con los derechos civiles y políticos, sin aparentes distinciones jurídicas entre ellos, no implica que unos y otros posean la misma vinculación jurídica. Mientras que los derechos civiles y políticos poseen eficacia directa, sin necesidad de leyes de desarrollo, los derechos sociales de prestación sólo serían justiciables en el marco de un desarrollo legal²⁶.

3.2. LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL EUROPEA

Definir lo que es cohesión social no es tarea fácil²⁷. Quizá, y tal como señala PEREZ YRUELA²⁸, la institución política que más ha hecho por la definición de

cohesión social es, el Consejo de Europa. En el año 2000 aprobó el primer documento de Estrategia para la Cohesión Social. En el punto 8 del documento se refiere a la cohesión social como un ideal que las sociedades deben perseguir continuamente, objetivo que es difícil de definir precisamente por la dificultad de alcanzarlo plenamente, pero que pese a ello hay que hacer lo posible por clarificar. En el apartado siguiente, el 9, se refiere a la cohesión social como aquello que mantiene unidas a las sociedades a través del equilibrio entre las fuerzas centrípetas y centrífugas que operan dentro de ellas. *"El conflicto -dice literalmente- es una característica necesaria y permanente de la vida social; la cuestión no es crear un equilibrio de fuerzas permanente sino de construir un equilibrio dinámico. El reto es crear sociedades que puedan manejar el conflicto y el cambio de manera constructiva y creativa"*²⁹. Continúa señalando que lo que importa es identificar los factores que pueden dividir a la sociedad y cita entre ellos las diferencias excesivas entre ricos y pobres, la falta de empleo, la pobreza o la falta de protección social.

En 2004, el Consejo de Europa revisó su estrategia de cohesión social, justificando la necesidad de promoverla por los riesgos que la amenazaban, y definiéndola como *"la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las diferencias y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de individuos libres que se apoyan mutuamente y persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos"*³⁰.

En julio de 2010, el Consejo aprobó una *Nueva Estrategia y plan para la cohesión social*, que modificaba ligeramente la definición de 2004. La definición quedó redactada así: *"la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros -minimizando las diferencias y evitando la margi-*

²⁶ En este sentido, el artículo 52.5 CEDF, señala que "las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos".

²⁷ Para un estudio profundo sobre esta cuestión, pueden consultarse, entre otras, las siguientes obras; CEPAL, *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*. CEPAL, Santiago de Chile, 2006; COMISION EUROPEA *La política de cohesión 2007-2013. Comentarios y textos Oficiales*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2007; EASTERLEY, W., RITZEN, J. Y WOOLCOCK, M. *"Social Cohesion, Institution and Growth"*, *Economics & Politics*, 18,2. Págs. 103-120, 2006; FRIEDKIN, N. H. "Social Cohesion", *Annual Review of Sociology*, 30. Págs 409-425, 2004; FUNDACION LUIS VIVES *Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social*. Madrid, Fundación Luis Vives: Cuaderno Europeo 2, 2005; GARRIDO YSERTE, R., MANCHA NAVARRO, T. Y CUADRADO ROURA, J. R. "La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo", *Investigaciones Regionales*, 10. Págs. 239-266, 2007; PAHL, R. E. "The search for social cohesion: from Durkheim to the European Commission", *Arch. Europ. Sociol.* XXXII. Págs. 345-360, 1991.

²⁸ PEREZ YRUELA, M. *Modelo de cohesión social en Europa ¿Aplicabilidad en América latina?*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA/CSIC). 2012. Pág. 16 y sgs.

²⁹ Consejo de Europa: Strategy for Social Cohesion 2000 http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/strategy_en.doc (consulta 5.09.2011) Traducción de Pérez Yruela, M.

³⁰ Consejo de Europa: Revised Strategy for Social Cohesion 2004. http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf (consulta 22.09.2011)

nación- para gestionar las diferencias y las divisiones y asegurar los medios para lograr el bienestar de todos sus miembros. La cohesión social es un concepto político que es esencial para ligar los tres valores centrales del Consejo de Europa: los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley (Estado de Derecho)”

En la posición del Consejo de Europa, tal como recuerda PEREZ YRUELA, destaca la inclusión del conflicto como parte de la vida social, su alejamiento de una posición centrada sobre todo en el consenso y su idea de la cohesión social como un equilibrio dinámico entre fuerzas centrífugas y centrípetas de la sociedad. Esto responde a la manera como se ha ido conformando la noción de cohesión social en la historia de las ideas en Europa. Igualmente hay que destacar la vinculación que se establece de la cohesión social con la democracia y el Estado de Bienestar: no hay genuina democracia -o democracia de calidad- sin cohesión social, ni cohesión social sin un sistema de protección de los ciudadanos ante los infortunios del destino, y de acceso universal a los grandes servicios básicos de educación, salud y atención a la dependencia.

La Unión Europea, por su parte, de forma paulatina, ha ido desarrollando una concepción propia de la cohesión social que se ha ido traduciendo en determinadas políticas e iniciativas comunitarias, hasta el punto de que hoy día una parte fundamental de su acción política la constituye su estrategia de cohesión social. Por otra parte, la Unión Europea ha partido del hecho de que las políticas sociales y de cohesión de sus países miembros son una parte fundamental de la cohesión social en cada uno de ellos y, por extensión, de la Unión Europea. Por ello, también ha llevado a cabo actuaciones específicas en este ámbito, desarrollando políticas propias y estableciendo mecanismos de cooperación y supervisión de las políticas de los estados miembros. Todo esto se ha construido a través de un largo y complejo proceso que se inicia en el Tratado Constitutivo de la

Comunidad Económica Europea de 1957³¹, cuyo último hito han sido los Tratados de Lisboa.

El Tratado de Maastricht fue el que dio el paso más importante para reforzar la dimensión social de la Unión Europea³². Incorporó un apartado nuevo relativo a los objetivos de la Unión Europea y se estableció una definición de la misión de la Unión Europea que reforzaba los aspectos sociales³³. Para estos fines se previó que la Unión Europea desarrollara una política específica en el ámbito social y otra para el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Para reforzar ambos aspectos, el Acta Única Europea añadió sendos protocolos sobre política social y sobre cohesión económica y social. El primero recogía parte del contenido de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada en 1989. Para reforzar al política de cohesión social se creó un fondo estructural nuevo, el Fondo de Cohesión que reflejaba la idea de reforzar la cohesión dentro de la Unión

³¹ El TCCEE de 1957 hacía algunas referencias a la política social, centrada sobre todo en la protección de los trabajadores. Se creó ya entonces el Fondo Social Europeo. También se implantó la política agrícola común (PAC), una auténtica política de cohesión aunque no recibiera ese nombre

³² En la segunda mitad de los ochenta, etapa en la que presidía la Comisión Europea Jacques Delors y gobernaban en sus respectivos países F. González, F. Mitterrand y H. Kohl, todos ellos de fuerte convicción europeísta, se produjo un debate sobre la dimensión social de la Comunidad Europea que condicionó esta orientación social del Tratado de Maastricht. Ocurrieron además otros acontecimientos de enorme importancia, como la caída del muro de Berlín, el fin de la guerra fría y la desintegración de la Unión Soviética, tal como recuerda PEREZ YRUELA.

³³ Entre los objetivos figuraba, por ejemplo, “promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible...el fortalecimiento de la cohesión económica y social...” (Artículo B del TM). La misión consistía en “...promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria...un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de reconvergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica u social y la solidaridad entre los estados miembros” (Artículo G.B.2 del TM)

Europea mediante la creación de infraestructuras que promovieran la integración territorial³⁴.

Entre el Tratado de Maastricht y el Tratado de Lisboa hubo algunas modificaciones que añadieron más contenido a la política social y de cohesión. Una muy importante se hizo en el Tratado de Ámsterdam, en el que se crea la política comunitaria de empleo. Otra se hizo en el Tratado de Niza, en el que se refuerza la capacidad de la Comisión para apoyar y complementar la capacidad de los Estados miembros en varios aspectos como inmigración y exclusión social, entre otros. Se crea para ello el Comité de Protección Social. A partir de aquí se intensifica la preocupación de la Unión por el problema de la exclusión social e incluso se desarrolla una estrategia específica para ello.

Una aportación de orden distinto pero convergente con este proceso fue la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza en Diciembre de 2000, que actualmente tiene el mismo carácter jurídico vinculante que los tratados, y que hemos citado en el apartado anterior.

La cumbre de Lisboa de Marzo de 2000 constituye uno de los hitos importantes en este proceso. En ella se fijó la estrategia para hacer frente a la globalización de la economía, al crecimiento de las tecno-

logías de la información y las comunicaciones y a los riesgos y amenazas que se derivaban de ello. En el texto de la Declaración de Lisboa³⁵ se recoge el ambicioso objetivo que subyace a esa estrategia por el que la economía europea debería “...convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva...y crecer de manera sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social... Las personas constituyen el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión”³⁶.

En los Tratados de Lisboa se recoge el acervo acumulado en un proceso tan largo y rico en cambios. La cohesión social queda formulada en los siguientes términos.

En el Tratado de la Unión Europea se tratan las cuestiones generales. Se inicia con un preámbulo en el que reconoce inspirarse en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a la que hemos hecho referencia en otro apartado. Se confirma la adhesión a la Carta Social Europea y a la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores. En el artículo 2 se establece que: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad

³⁴ Bajo el impulso de la orientación social del Tratado de Maastricht y pocos meses antes de que entrara en vigor, el Consejo aprobó una recomendación sobre “*criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social*”. Recomienda a los Estados miembros que recojan en sus sistemas de protección “*el derecho fundamental de toda persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana y que adapten en consecuencia, en la medida de lo necesario, sus sistemas de protección social*”. La recomendación incluye sugerencias sobre como definir el concepto de prestación suficiente para vivir con dignidad y sobre como vincular esas prestaciones a la reincorporación al mercado de trabajo cuando sea posible. Esta recomendación extendió las rentas mínimas de inserción a todos los estados miembros, como parte de la política de lucha contra la pobreza y la exclusión y es el germen de las orientaciones sobre inclusión activa de los excluidos del mercado de trabajo adoptadas en 2008social y la solidaridad entre los estados miembros” (Artículo G.B.2 del TM)

³⁵ El texto de la declaración puede verse en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm (consulta 12.10.2011)

³⁶ Dados los pobres resultados de la estrategia de Lisboa, la Comisión aprobó en 2010 una comunicación titulada *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenido e integrador*, en la que se establecía una nueva estrategia que tenía en cuenta los efectos de la crisis económica y financiera y los problemas estructurales de la UE en comparación con sus principales competidores, EEUU y Japón. Los objetivos que se fijaron fueron aumentar de la tasa de empleo del actual 69 % a un 75% para la población entre 20 y 64 años (pasar); llegar a una inversión en I+D del 3% del PIB, aumentar el consumo de energías renovables al 20% del consumo final de energía y aumentar en un 20 % la eficiencia en el uso de la energía; reducir el abandono escolar del 15% al 10% e incrementar del 31% al 40% la tasa de personas entre 30 y 34 años con estudio superiores; reducir en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990; y reducir en un 25% la tasa de pobreza. Se trata, como se ve, de objetivos centrados en la innovación y el conocimiento sin olvidar la reducción de la pobreza, que en materia de política social vuelve al primer plano

humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres". Entre las finalidades que se fijan en el artículo 3 se señala que: "La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño" y que "La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros".

Por su parte, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se tratan las políticas internas y las cuestiones institucionales. Así, en el artículo 4 del TFUE se fijan las competencias compartidas entre la Unión y los estados miembros entre las que figuran el empleo, la política social³⁷, la cohesión económica social y territorial, y la agricultura y la pesca.

En concreto, la política de cohesión económica, social y territorial se regula en el Título XVIII del TFUE. El objetivo de esta política se formula del siguiente modo: *"A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes*

³⁷ La política social se regula en el título X del TFUE y tiene por objetivo *"el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones".*

como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña"

Para alcanzar los objetivos de esta política la Unión cuenta fundamentalmente con los fondos estructurales (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros de la Unión. Existe además el Fondo de Cohesión para financiar proyectos medioambientales e infraestructuras de las redes transeuropeas del transporte.

A la vista de lo anterior se puede decir que en la noción de cohesión social de la Unión Europea subyacen tres aspectos. El primero se refiere a la importancia que se otorga al empleo y a todo lo relacionado con su promoción y con la protección de los trabajadores. Como se repite en muchos documentos de la Unión Europea, el empleo es la mejor política de integración y prevención de la exclusión. El segundo se refiere a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, en el contexto del derecho a unas prestaciones suficientes para llevar una vida digna. El tercero se refiere a la reducción de las desigualdades sociales, económicas y territoriales. La novedad estriba en el énfasis en la dimensión territorial de la cohesión, además de la dimensión económica. Esto queda claramente reflejado a su vez en los criterios para la asignación de los fondos destinados a equilibrar el desarrollo territorial y en la importancia que se da a las infraestructuras en la cohesión territorial, como se ha dicho antes. La Unión Europea adopta una posición clara respecto al desarrollo territorial, asumiendo que la reducción de desigualdades pasa por el equilibrio entre las regiones desde el punto de vista de las infraestructuras y equipamientos que crean las condiciones para la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo económico. A diferencia de la corriente de pensamiento económico que fía sólo a las fuerzas del mercado el desarrollo de los territorios, la Unión Europea asume la necesidad de establecer mecanismos compensatorios para reducir

y prevenir disparidades que pueden convertirse en una amenaza para la cohesión social.

En suma, “el modelo de cohesión que configura el conjunto de declaraciones y disposiciones que acabamos de describir, refleja y actualiza con creces el acervo heredado de la preocupación europea por la cuestión social que veíamos en apartado anterior. No es un modelo improvisado ni organizado sobre principios aceptados por todos. Ni es un modelo de estabilidad absolutamente garantizada. Es el resultado de un largo proceso de conflictos, negociaciones, cesiones y transacciones que refleja la progresiva maduración institucional de esa experiencia históricamente única que es la construcción de la Unión Europea, que ha hecho posible que por encima de todo siga emergiendo eso a lo que llamamos modelo social europeo”³⁸.

En relación a la cohesión territorial, cabe recordar que con la adopción del Acta Única Europea, en 1986, se introdujo en el Tratado de Roma el principio de la cohesión económica y social, lo que se profundizó, en 1988, cuando se llevó a cabo la reforma de los Fondos Estructurales. Debido a que la política regional comunitaria parecía insuficiente, el artículo 130A del Acta Unica Europea recogía el deseo de la Comunidad de reducir y llegar a poner fin a las diferencias existentes entre las regiones europeas: “A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las más desfavorecidas”. Y el artículo 130C decía del FEDER que estaba “destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante la participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia”.

³⁸ PEREZ YRUELA, M. *Op. cit.*, pág. 52.

Como señala HERRERO DE LA FUENTE³⁹, no fue fácil en aquél momento descubrir el contenido del concepto de cohesión económica y social ya que ésta no aparecía definida en el Acta Unica Europea y el artículo 130A tenía un contenido tautológico puesto que venía a decir que la cohesión económica y social tenía por objeto lograr la cohesión económica y social. Más tarde, sobre la marcha se fue viendo que la Cohesión significaba en gran medida la prolongación de la Política Regional desarrollada hasta entonces, pero con nuevas energías.

El artículo 3 Tratado de la Unión Europea de Lisboa ha añadido la dimensión territorial a la cohesión económica y social y el Título XVIII de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento dedica a esta Cohesión económica, social y territorial los artículos 174 a 178. Ya no se trata, pues, de un objetivo prioritario de la política de cohesión económica y social sino de un objetivo de la Unión y el problema es, tal como señala HERRERO, que, tras haberse introducido como tal en el Tratado de Lisboa, parece que nadie sabía cuál era el significado exacto de ese elemento territorial. Se trata de una noción que se introduce por primera vez en el derecho comunitario original⁴⁰, cuyo contenido, sin embargo, no debía estar demasiado claro⁴¹. Pero, a pesar de esta falta

³⁹ HERRERO DE LA FUENTE, A. *El estado de la Cooperación Territorial Europea en la Unión Europea*. Ponencia presentada en el I Congreso Europeo de Cooperación territorial Europea, celebrado en Sevilla el 18 de abril de 2012. Actas pendientes de publicación por el Centro de Estudios Andaluces.

⁴⁰ Ver CAMACHO BALLESTA, J.A. y MELIKHOVA, Y., “Perspectiva territorial de la Unión Europea: El largo camino hacia la cohesión territorial”, *Cuadernos Gráficos* nº 47 (2010-2), pp. 169 y ss.

⁴¹ Tal como señala HERRERO, “de otra forma no se explica que la Comisión, en el documento de aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea surgida de la reunión informal de Ministros de ordenación del territorio celebrada en Leipzig en mayo de 2007, considerara que se trataba de “un término más bien enigmático”. O que en el Libro verde sobre la cohesión territorial, presentado por la Comisaria Danuta Hübner en octubre de 2008, se pidiera a los diferentes interlocutores que contribuyeran a definir el contenido de la cohesión territorial. El periodo de consultas terminó en febrero de 2009. Hubo cerca de cuatrocientas

de claridad se puede establecer que la cohesión territorial consiste en promover el desarrollo armonioso y sostenible del conjunto de los territorios sacando el mejor partido posible de sus características y de sus recursos. Con esa finalidad, tres elementos se consideran especialmente importantes: la concentración al objeto de lograr reunir una masa crítica que generara ventajas, la conexión entre zonas atrasadas y zonas desarrolladas y la cooperación a todos los niveles por encima de cualquier tipo de frontera administrativa. Y, por supuesto, con la finalidad, y premisa, básica de la solidaridad⁴².

respuestas – de todos los Estados miembros, de cerca de cien regiones europeas y de más de ciento cincuenta entidades locales, ONGs, particulares, lobbies, etc. - y los resultados aparecieron sintetizados en el Sexto informe de situación de la cohesión económica y social adoptado en junio de 2009”.

⁴² Ante las dudas acerca de la consecución de los retos depositados en la cooperación territorial europea como objetivo de la Cohesión económica y social del período 2007-2013, y unido al hecho de incluir la dimensión territorial a la cohesión económica y social en virtud del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea de Lisboa, en el nuevo paquete legislativo sobre política de cohesión para el período 2014-2020 y en el contexto de la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, se ha reclamado la necesidad de disponer de un reglamento o de un marco jurídico separados para los programas de cooperación territorial europea, abarcando la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la cooperación interregional. Ver. VAZQUEZ GOMEZ, E. “El origen y desarrollo de la Cooperación Territorial Europea. De la cooperación transfronteriza a la cooperación territorial”, en *Cuadernos de Cooperación territorial*, nº1, Sevilla, 2012. Sobre este particular, el paquete legislativo sobre el que se está actualmente trabajando está compuesto por un reglamento general, un reglamento específico para cada uno de los Fondos estructurales y dos reglamentos más, uno de ellos sobre el objetivo de la cooperación territorial europea y el otro sobre la AEFT.

Para el período 2014-2020 la Cohesión económica, social y territorial está enfocada hacia la realización de la Estrategia Europa 2020, dirigiendo los Fondos a la consecución de unos objetivos temáticos determinados y buscando la obtención de resultados tangibles. Con esa finalidad, la utilización de cada Fondo exigirá el cumplimiento de una serie de condiciones *ex ante* por parte del beneficiario y la superación de una evaluación *ex post* del rendimiento de los programas que tendrá consecuencias financieras. Los Fondos estructurales se orientan hacia la inversión en crecimiento y empleo y la cooperación territorial europea, si bien esta última le corresponde únicamente al FEDER. La base

4 ■ A MODO DE CONCLUSIÓN

- 1. Nuestra integración en Europa hubiera requerido hace años una reforma de la Constitución. La Unión Europea ha supuesto para España, como hemos señalado, la puerta que le ha conducido a parajes de modernización y prosperidad insólitos en nuestro país. Por ello, y por aproximar el texto de la Constitución a la realidad social, económica, política y cultural de la segunda década del Siglo XXI, la reforma de la Constitución debería haber incluido referencias expresas al hecho europeo que fueran más allá de las que se deducen del nuevo artículo 135 CE.
- 2. La reforma constitucional de septiembre de 2011 recordamos, ha sido una ocasión perdida para

de todo el mecanismo se encuentra en el Marco Estratégico Común, documento que establece la Comisión en el que, entre otras cosas, se determinan las acciones que apoyarán cada uno de los Fondos para cada objetivo temático; los retos fundamentales de las diferentes zonas – urbanas, rurales, litorales, etc. – que deben abordar los Fondos; los principios básicos de toda la acción de los Fondos; los ámbitos prioritarios y los mecanismos de coordinación con la acción de otros instrumentos o políticas de la Unión. Con relación a ese Marco Estratégico Común, cada Estado, en colaboración con sus socios¹, preparará un Contrato de Asociación que deberá ser aprobado por la Comisión. En él deberá exponer las acciones programadas con relación a cada objetivo temático y para cada Fondo, que tienen que encajar dentro de la Estrategia Europa 2020 y del Marco Estratégico Común. Deberá también demostrar que cumple las condiciones *ex ante* requeridas.

Los objetivos temáticos aparecen en el artículo 9 del Reglamento general y son once en total: Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información; mejorar la competitividad de las PYMEs y del sector agrícola, de la pesca y de la acuicultura; favorecer el paso a una economía baja en carbono; promover la adaptación al cambio climático; proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos; promover el transporte sostenible; promover el empleo y la movilidad laboral; promover la inclusión social y luchar contra la pobreza; invertir en educación, desarrollo de capacidades y aprendizaje permanente y mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública. Estos once objetivos deben adaptarse y se delimitan en función de las prioridades específicas de cada uno de los Fondos.

relacionar Política y Constitución con una visión más amplia, pues junto a la necesaria garantía del principio de estabilidad presupuestaria y al refuerzo del compromiso de España con la Unión Europea en aras a garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país, no se han incluido referencias expresas, que también se nos antojan necesarias, al correlato derivado del objetivo comunitario de fomentar la cohesión económica, social y territorial en Europa, así como la solidaridad. Se ha perdido, pues, la oportunidad de incluir referencias expresas al modelo social europeo, de “blindar” a nivel constitucional el Estado social ligándolo al principio, no sólo de estabilidad presupuestaria, sino también al que supone hacer real los fines y objetivos propios de este modelo de Estado, el principio de solidaridad.

- 3. Esta reforma, dada su impronta supraestatal hubiera sido una buena oportunidad, de cara al aseguramiento de los objetivos propios del Estado social, para estimular mecanismos de cooperación institucional o de “gobernanza multinivel” con capacidad de proyectarse incluso en la arena supraestatal, como singularmente sucede en la Unión Europea. Se trataría de un modo de adaptar el Estado social a la complejidad de un sistema donde se superponen esferas de acción local, regional, estatal y europea. Y esta reforma constitucional hubiera sido una ocasión idónea para su implantación constitucional.
- 4. Ahondando en la idea anterior, tal como señala PORRAS⁴³, esta reforma podría haber servido para mejorar otro aspecto esencial del modelo de Estado social, cual es el de mejorar la eficacia de los sistemas de regulación y de control de la actuación intervencionista, con el compromiso de incrementar tanto la calidad normativa como los mecanismos generales de control, introduciendo asimismo instrumentos de evaluación que permitan controlar el grado de cumplimiento de los

objetivos asignados a las esferas públicas. Haber incluido alguna referencia al respecto hubiera sido un aspecto muy positivo de la reforma constitucional.

- 5. Tal como señala el Consejo de Europa, la cohesión social se puede definir como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros -minimizando las diferencias y evitando la marginación- para gestionar las diferencias y las divisiones y asegurar los medios para lograr el bienestar de todos sus miembros. La cohesión social es un concepto político que es esencial para ligar los tres valores centrales del modelo de Estado de Derecho: los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley. Por otra parte, la cohesión territorial consiste en promover el desarrollo armonioso y sostenible del conjunto de los territorios sacando el mejor partido posible de sus características y de sus recursos.
- 6. La reforma constitucional de septiembre de 2011 es una “oportunidad perdida” para haber incluido en el texto constitucional alguna referencia al objetivo de cohesión social y territorial que persigue la Unión Europea, pues todas las referencias que hemos conceptualizado “a la defensiva”, que se señalan en el nuevo artículo 135 CE, hubieran tenido no más sentido sino mucho más valor programático si se hubieran enmarcado en un contexto de consecución de los fines propios del Estado social dentro del modelo social europeo, entre los que se ha de incluir, sin ánimo excluyente alguno, el objetivo de fomentar la cohesión económica, social y territorial, así como la solidaridad, en el marco referencial europeo.

⁴³ *Op. cit.* Pág. 629 y sgs.