

Constitución europea y derechos sociales*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS PASOS PREVIOS A LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA. 3. EL DEBATE ACERCA DE LA *PRESENCIA* DE LOS ASPECTOS SOCIALES EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA. 4. LAS DECLARACIONES DEL PREÁMBULO Y LOS VALORES DE LA UNIÓN. 5. LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN. 6. LOS DERECHOS SOCIALES. 7. LAS COMPETENCIAS O FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN. 8. LAS FORMAS DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN: EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN. 9. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES. 10. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Los servicios sociales, en su heterogeneidad de contenidos y en su diversidad institucional, plasman muy bien la pluralidad de aproximaciones que caracteriza las distintas tradiciones político-institucionales que hoy confluyen y constituyen la Unión Europea. Pero esta diversidad no impide no sólo un común denominador, sino que se configura en sí misma como algo positivo, como un elemento generador de riqueza. Ello no es óbice para que no seamos conscientes de las dificultades y complejidades

* Este artículo ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación financiado por el Ministerio SEJ 2004-08248-COL-01, Regulación y Derechos Fundamentales en la Integración Europea, cuya responsable y directora es Elisenda Malaret García.

del proceso de integración europea, cuando como en esta ámbito ocurre de lo que hablamos es de ir más allá de la construcción de un gran mercado; cuando de lo que se trata es de definir nuevas políticas comunes y generar espacios nuevos de solidaridad.

Como bien expresa la denominada Agenda Social aprobada en Niza, «el modelo social europeo, que se caracteriza en particular por la existencia de unos sistemas de protección social de alto nivel, por la importancia del diálogo social y por unos servicios de interés general que incluyen actividades esenciales para la cohesión social, se apoya hoy en día, por encima de la diversidad de los sistemas sociales de los Estados miembros, en una base común de valores»¹. A la determinación de dicha base común de valores no es ajena la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada también en Niza e incorporada ahora al texto de la Constitución Europea.

En torno del modelo social europeo (¿o del modelo europeo de sociedad? si bien no entramos ahora en el debate bien conocido acerca de la existencia de una sociedad europea²) giran también gran parte de las reflexiones sobre los servicios de interés general³. Unos servicios que constituyen uno de los «pilares del modelo europeo de sociedad» y por ello pese a las diferencias existe «una concepción común de tales servicios»⁴, por ello las autoridades públicas —de forma compartida entre la UE y los Estados Miembros— tienen la responsabilidad de definir las obligaciones o misiones de servicio público, cuyo objetivo debe ser, aunque no exclusivamente, el garantizar la cohesión social y territorial de la UE⁵.

La declaración de Laeken (Consejo Europeo de 14 y 15 de diciembre de 2001) establecía como objetivos para satisfacer las expectativas y las necesidades de los ciudadanos europeos la obtención de «resultados en el ámbito del empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como en el ámbito de la cohesión económica y social». Así mismo planteaba la cuestión de cómo intensificar la cooperación en, entre otros, el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como el ámbito de la cohesión económica y social; ámbitos en los que se desarro-

¹ Consejo Europeo de Niza, 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, Anexo I, párr. 11.

² Nótese que el Libro Blanco sobre los servicios de interés general utiliza la expresión «sociedades europeas», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, 12.5.2004, COM (2004) 374 final

³ MALARET, E., «Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidad la esfera local?», REAL, 2003, 291, especialmente pp. 579 y ss.

⁴ Libro Blanco sobre los servicios de interés..., *op. cit.*

⁵ Libro Blanco sobre los servicios de interés..., *op. cit.*

llan, entre otros, los servicios sociales. A pesar de ello, el mandato a la Convención (que después elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) era limitado y no dejaba un margen amplio a la innovación⁶.

La propia Comisión Europea, en su contribución al debate de la Constitución Europea⁷, reconocía que los ciudadanos europeos formulan demandas concretas de reducción de la pobreza⁸ y que «La Unión debe profundizar un proyecto en el que los ciudadanos se reconozcan y que les aporte bienestar y solidaridad, así como el respeto de una cierta calidad de vida basada en la conservación del medio ambiente, la existencia de servicios de interés general de calidad a los que todos puedan acceder y un alto nivel de protección social», por lo que «las políticas comunes deberán profundizarse en torno a dos ejes: el desarrollo de una economía próspera basada en un crecimiento importante y duradero y la garantía de la solidaridad necesaria para una sociedad y un espacio sin exclusión».

Lucha contra la pobreza y la exclusión social, cohesión económica y social, bienestar y solidaridad, alto nivel de protección social, son ideas que aparecen en el debate constitucional europeo y que integran cualquier discusión sobre cualquier sistema de protección social y, en particular, sobre la asistencia social. Se trata, en definitiva, de los vectores de lo que se ha convenido en llamar modelo social europeo.

El objeto de este trabajo es mostrar en qué medida estos componentes del modelo social europeo han encontrado un anclaje en el texto de la Constitución Europea, dejáremos de lado las cuestiones referidas al empleo y a los sistemas de seguridad social, para concentrarnos en aquellos aspectos relativos a los servicios sociales en sentido estricto.

2. LOS PASOS PREVIOS A LA ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN: LA DIMENSIÓN SOCIAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

La dimensión social del proceso de integración europea ha tenido una evolución no lineal ni homogénea, fruto de los avatares históricos y de

⁶ Véase para todo el proceso y el análisis del contenido en concreto, ALBERTÍ, E. (dir.), *El Proyecto de nueva Constitución Europea* (Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

⁷ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, *Un proyecto para la Unión Europea*, Bruselas, 22.5.2002 COM(2002) 247 Final.

⁸ Sobre la evolución histórica de la concepción de la pobreza véase MARSAL i FERRET, MARC, *Pobreza y Beneficencia Pública en el Siglo XIX Español*, Ed. Lex Nova, 2002. En especial en cuanto a una visión de actualidad el prólogo de MALARET, ELISENDA.

las posibilidades de avanzar en un ámbito en el que la base jurídica que sustentaba la actuación de las instituciones europeas ha sido siempre muy débil y el traslado de un enfoque de las políticas sociales de una perspectiva eminentemente laboral a una perspectiva que tuviera en consideración el carácter multidimensional del fenómeno de la exclusión social, especialmente dificultoso.

La inspiración de la actuación comunitaria en la esfera de la política social deriva de la cumbre de París de 1972, que concluyó que el crecimiento y la integración económicas no eran un fin en sí mismo, sino que deberían tener como consecuencia la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. El Programa de Acción Social que siguió a dicha constatación se inició en 1974⁹ y propuso «the implementation, in cooperation with Member States, of specific measures to combat poverty by drawing up pilot schemes».

Ante la temprana constatación del carácter multidimensional del fenómeno de la pobreza y de la exclusión social, diversas decisiones del Consejo diseñaron programas multianuales con formas más específicas de actuación destinados a financiar proyectos de lucha contra la pobreza y la exclusión social¹⁰. Dichos programas fueron tempranamente abortados por la inexistencia de base jurídica en los Tratados que permitiera llevarlos a cabo (El Reino Unido y Alemania cuestionaron ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas los programas de acción comunitaria contra la exclusión social)¹¹.

Posteriormente el Tratado de Amsterdam (art. 136 CE) introdujo entre los objetivos de la Comunidad la «lucha contra la exclusión». A pesar de ello, el fundamento jurídico para la actuación de la Comunidad continuó siendo un tanto ambiguo. Por una parte, y en tanto que la noción de exclusión se construyera como exclusión del mercado laboral, parecía clara la competencia reconocida al Consejo en el Artículo 137.2 CE para adoptar directivas sobre la cuestión. Por otra parte, el tercer párrafo del artículo era mucho más explícito sobre las acciones para combatir la exclusión social, permitiendo al Consejo adoptar aquellas medidas diseñadas para «fomentar la cooperación entre los Estados Miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, y promover fórmulas

⁹ Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974, DOCE C 13, de 12 de febrero de 1974, pp. 1-4.

¹⁰ Decisiones del Consejo 75/458/CEE, 85/8/CEE, y 89/457/CEE.

¹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de mayo de 1998, Asunto C-106/96, Reino Unido vs. Comisión (Exclusión Social).

innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social».

La ambigüedad de la base jurídica no resultó ningún obstáculo para avanzar en la discusión sobre la introducción del Método Abierto de Coordinación (en adelante, por su acrónimo en inglés OMC) para la lucha contra la exclusión social¹².

El término OMC fue acuñado durante el Consejo Europeo de Lisboa¹³, en el que se fija como objetivo de la Unión «convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor *cohesión* social¹⁴. Obtener dicho objetivo requiere una **estrategia global** dirigida, entre otros objetivos a *modernizar el modelo social europeo* mediante la inversión en capital humano y *la lucha contra la exclusión social*»¹⁵.

Desde el punto de vista conceptual es importante constatar que el objetivo de cohesión social marcado en Lisboa es cumulativo con los objetivos de competitividad y crecimiento económico y se encuentra en plano de igualdad con los mismos. Es decir, el conseguir unos debe servir para conseguir los otros. Por otra parte, la estrategia de modernizar el modelo social europeo viene también complementada por una mayor exigencia de implicación de las autoridades públicas en la lucha contra la exclusión social, lo que descarta que la voluntad de modernización del modelo social europeo pueda interpretarse unívocamente como un mandato para reducir el papel del Estado.

Debe destacarse que se habla de un método abierto de coordinación y no de una competencia, una política, un objetivo o una vía de integración o de armonización de los sistemas de protección social de los Estados Miembros.

Por último, cabe destacar la institucionalización y, por tanto, la singularización y el realce en la agenda de la Unión Europea de la política social en general y del método abierto de coordinación aplicado a dicha política social en particular, mediante la institución de la obligación de celebración de un Consejo Europeo de Primavera dedicado a estas cuestiones¹⁶.

¹² Para una aproximación al funcionamiento de dicho método véase *infra* el apartado que dedicamos a su posible constitucionalización.

¹³ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, pár. 5.

¹⁴ Énfasis añadido.

¹⁵ Énfasis añadido.

¹⁶ Así: «El Consejo Europeo celebrará, en consecuencia, una sesión cada primavera dedicada

Si existía alguna ambigüedad en cuanto a la base jurídica de la utilización del OMC en el ámbito de la lucha contra la exclusión social ello ha sido abordado en el Tratado de Niza, en cuyo texto se incluye la lucha contra la exclusión social entre los objetivos de la Unión, excluyendo la posibilidad de la armonización de las legislaciones de los Estados Miembros en este campo. Por tanto, las medidas de lucha contra la exclusión social pueden ir únicamente en la línea de potenciar la cooperación entre los Estados Miembros. Se trata quizá de la única vía posible para proceder a una cierta colaboración a nivel europeo, debida a la enorme diversidad de los sistemas de protección social de los Estados Miembros¹⁷, cuya estricta armonización es extremadamente dificultosa, a la par que resistida desde aquellos Estados Miembros recelosos de avanzar en la Europa social, pero también de aquéllos cuyo sistema de protección avanzado podría ser puesto en peligro.

Las prioridades de actuación de la Unión Europea se fijan, tomando como base las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa, en el Consejo Europeo de Niza¹⁸. Dichas prioridades se estructuran en torno a seis orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de la política social. Dejando a un lado las cuestiones más relacionadas con el mercado de trabajo y con la igualdad entre hombre y mujer, nos interesan especialmente las líneas estratégicas III (Lucha contra todas las formas de exclusión y de discriminación para favorecer la integración social) y IV (Modernización de la protección social), que incluyen diversas medidas a adoptar por la Unión Europea o por los Estados Miembros.

Visto someramente el estado de la cuestión en el momento de iniciarse el proceso de elaboración de la Constitución Europea, debemos analizar en qué medida éste se ha visto reflejado o mejorado en el texto de la misma.

a las cuestiones económicas y sociales. El trabajo debería, por lo tanto, organizarse como preparación y seguimiento de dicha reunión. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que prepare un informe anual de síntesis sobre los progresos basado en los indicadores estructurales que deben acordarse sobre el empleo, la innovación, la reforma económica y la cohesión social», en Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000, pág. 35.

¹⁷ ESPING-ANDERSEN, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge Polity Press, 1990, y *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2000.

¹⁸ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza, de 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, y el anexo conteniendo la Agenda Social Europea.

3. EL DEBATE ACERCA DE LA PRESENCIA DE LOS ASPECTOS SOCIALES EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

En la misma declaración de Laeken se prefijaba el proceso de elaboración de la Constitución Europea mediante una Convención con 28 representantes de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros y de los Estados candidatos y 56 miembros de los Parlamentos estatales, así como de las instituciones europeas (2 representantes de la Comisión y 16 miembros del Parlamento Europeo). Asimismo, se cuenta con observadores del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, del Defensor del Pueblo y de los interlocutores sociales europeos.

El método de la Convención contaba con el exitoso precedente de la que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, encabezada por el insigne jurista francés Guy Braibant¹⁹. El contraste del método de la Convención frente al de la Conferencia Intergubernamental se debía a la potenciación de la colegialidad, el consenso, la transparencia y la participación.

El funcionamiento del método de la Convención ha sufrido una cierta erosión en el proceso actual. A ello no es ajeno el nombramiento, mediante la misma declaración de Laeken, de un presidente y dos vicepresidentes cuyo perfil se decanta más hacia la experiencia de gobierno en sus propios Estados. Efectivamente, Valery Giscard d'Estaing (presidente), Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene (vicepresidentes), han sido presidentes de gobiernos, de lo que es posible inferir su proximidad a los intereses gubernamentales. Ello dio lugar en seguida a determinadas suspicacias sobre el presidencialismo ejercido por ellos, y en especial por el presidente Valery Giscard d'Estaing²⁰, que llegaron a su máximo en la discusión del apartado dedicado a las instituciones²¹. Las reuniones

¹⁹ MARSAL i FERRET, MARC, «Objetivos y génesis de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: elementos moduladores de su eficacia jurídica», en *Autonomies, revista catalana de dret públic*, núm. 27, diciembre de 2001, Barcelona, pp. 27 a 51.

²⁰ «...the powerful figure of the Convention president (...) and his degree of control over the agenda of the Convention and of the praesidium has attracted a good deal of adverse comment thus far», en DE BÚRCA, GRÁINNE, y ASCHENBRENNER, JO BEATRIX, «European Constitutionalism and the EU Charter of Fundamental Rights», en *The Columbia Journal of European Law*, vol. 9, núm. 3, Summer 2003, pág. 376.

²¹ «It is clear moreover that the Praesidium, and the Secretariat, exercised considerable power in deciding on the ultimate content of these provisions and in deciding which amendments should be adopted», en CRAIG, PAUL, «European Governance: Executive and Administrative Powers Under the New Constitutional Settlement», en WEILER and EISGRUBER,

del *Praesidium* de la Convención adolecieron también de una cierta opacidad²².

Las discusiones entre los Estados sobre la composición de la Convención son una muestra de la importancia otorgada a la misma como foro decisorio²³, pero también de la voluntad de los mismos de controlar todo el proceso²⁴, hasta el punto de permitir a algún autor afirmar que la Conferencia Intergubernamental estaba teniendo lugar en el seno de la Convención²⁵.

El consenso (entendido como la discusión en profundidad de cada uno de los apartados hasta llegar a un acuerdo de gran amplitud) se ha visto erosionado también por el método de trabajo dividido en Grupos (cuya creación y mandato era propuesto por el *Praesidium*, y cuya presidencia correspondía a un miembro del mismo), por lo que únicamente se discutían en plenario las conclusiones de los grupos como un todo.

Los seis primeros grupos de trabajo se constituyeron tras la reunión del *Praesidium*²⁶ de 17 de mayo de 2002 (subsidiariedad, Carta de Derechos

eds., Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective, Jean Monnet Working Paper 5/04, pp. 2-3, [<http://www.jeanmmonnetprogram.org/papers/04/040501-12.html>].

²² DUCH i GUILLOT, JAUME, «El método innovador de la convención europea en contraste con el de la conferencia intergubernamental», en *Unión Europea Aranzadi*, año XXXI, número 4, abril 2004, pág. 12. «...the drafting group did not operate openly, and (...) it is difficult (...) to discern why particular drafts were accepted or rejected at different stages», en DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 376.

²³ DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 357.

²⁴ «...the Convention itself has certainly not been free from Member State power-politics, both in relation to the initial decisions on membership of the steering «praesidium», and in relation to the adoption of rules of procedure for its operation», en DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 374.

²⁵ HUGHES, KIRSTY, «The Battle for Power in Europe: Will the Convention get it Right?», en Centre for European Policy Studies Working Paper, February 2003, available at: http://forumeurope.ie/word_docs/battle_for_power_in_europe.doc. «the Covention was incapable of producing a real constitutional *document* and of adopting a form of constitutional deliberation. Instead, its composition and deliberation were inter-governmentalised, producing a constitutional treaty that appeals to constitutional legitimacy while adopting inter-governmental rules and deliberative methods», en POIARES MADURO, MIGUEL, «The new form of majoritarianism in the EU», en *European Law Review*, núm. 28, December 2003, p. 900.

²⁶ «La decisión del *Presidium* de crear estos grupos de trabajo fue fuertemente contestada en el seno de la Convención (...) La principal crítica (...) fue que no todos los temas elegidos eran fundamentales, (...) y, sobre todo, que el *Presidium* no seguía un plan global de creación de grupos de trabajo que pudiese ser sometido a debate y aprobación por parte del pleno de la Convención. La contestación de la decisión del *Presidium* dejaba traslucir asimismo una lucha sorda por el control del calendario y el temario (...) entre quienes entendían que las conclusiones a las que llegasen los grupos de trabajo iban a predeterminar los resultados (...) y quienes (...) entendían los grupos como simples foros de discusión entre expertos destinados a proponer soluciones a algunos de los problemas identificados durante los debates del pleno de la Convención», en DUCH i GUILLOT, JAUME, «El método innovador de la Convención Europea

Fundamentales de la Unión Europea, personalidad jurídica de la Unión, papel de los parlamentos nacionales, competencias complementarias y gobernanza económica) y concluyeron sus trabajos durante el otoño de 2002 (entre el 23 de septiembre y el 4 de noviembre), los cuatro siguientes (acción exterior, defensa, simplificación y libertad, seguridad y justicia) fueron propuestos por el *Praesidium* en julio de 2002 y aprobados por la convención en su sesión del 12 y 13 de septiembre de 2002 (sus trabajos concluyeron entre el 29 de noviembre y el 16 de diciembre de 2002). El último grupo de trabajo en constituirse fue el de la Europa Social (diciembre de 2002), y no surgió de la iniciativa del presidente de la Convención o de los miembros del *Praesidium*, sino de la fuerte presión ejercida por los miembros de la Convención. Cuando este último grupo inició sus trabajos, alguno de los primeros ya había concluido los suyos, por lo que su labor se vió condicionada por los debates que ya se habían llevado a cabo en relación con las otras cuestiones. Por ello el mandato del Grupo de Trabajo XI es restrictivo, limitándose a preguntar por la lista de valores y objetivos de la Unión, por la tipología de las competencias de la Unión en materia social y la posibilidad de incluir competencias nuevas, por los procedimientos de la Unión, por el lugar del OMC en el Tratado Constitucional, así como por la coordinación entre las políticas sociales y las económicas y por el papel de los interlocutores sociales en la vida democrática de la Unión.

La Convención dividió su calendario de trabajo en tres fases: una fase de participación y consulta a la sociedad civil (marzo a julio 2002), una fase de estudio y reunión de la mayoría de los grupos de trabajo (septiembre a diciembre 2002), y una fase de elaboración y discusión plenaria de las propuestas y de las enmiendas a las mismas (de enero de 2003 hasta la aprobación del proyecto). Así pues, la intervención ante el plenario de los representantes de la sociedad civil se produjo al inicio de los trabajos de la Convención²⁷, por lo que sus aportaciones sólo pudieron tener un cariz generalista, abordando en grandes líneas los grandes debates pero sin entrar en la redacción del articulado, posteriormente las aportaciones se derivaron hacia una página *web* específica e independiente (llamada *europa futurum*)²⁸ de la de los trabajos de la Convención, sin que existiera la

en contraste con el de la conferencia intergubernamental», en *Unión Europea Aranzadi*, año XXXI, núm. 4, abril 2004, p. 14.

²⁷ La Convención dedicó dos sesiones plenarias a escuchar a las ONG y movimientos sociales en junio de 2002 (Escucha la sociedad civil, 24 y 25 de junio de 2002, Parlamento Europeo, <http://register.consilium.eu.int/pdf/es/02/cv00/00167es2.pdf>), y se llevó a cabo una «Convención de los Jóvenes» (con escasos resultados originales) en julio de 2002. (<http://european-convention.eu.int/youth.asp?lang=ES&content=intro>).

²⁸ http://europa.eu.int/constitution/futurum/index_es.htm.

posibilidad de intervenir nuevamente²⁹ ante el plenario de la Convención²⁹ y sin que pueda establecerse en qué medida las aportaciones realizadas en la *web* de participación alimentaron realmente sus trabajos³⁰.

Desde el punto de vista del proceso de elaboración podemos concluir que la singularización de las cuestiones relativas a la Europa Social no se produce hasta el final del proceso, y aún no por iniciativa de aquellos que lo conducían, y sin que la sociedad civil pudiera influir decisivamente en sus contenidos.

4. LAS DECLARACIONES DEL PREÁMBULO Y LOS VALORES DE LA UNIÓN

Para aquellos que entienden una Constitución como un instrumento de formación de la identidad de la ciudadanía y de legitimación de las instituciones las declaraciones realizadas en el preámbulo y los valores recogidos en su articulado son de una gran importancia³¹. La Unión Europea aspira a adquirir legitimidad no sólo por los resultados obtenidos sino también por los valores a los que sirve. En términos habermasianos, se trataría de convertir la Constitución Europea en un vehículo de expresión de unos valores compartidos como base de una identidad europea basada en el «patriotismo constitucional».

A pesar de ello, no siempre los valores en que se fundamentan los sistemas políticos se encuentran explícitos, en forma de «lista», en el articulado de sus normas de cabecera.

²⁹ «The role civil society has so far played (...) has been limited, (...). The much higher political profile and significance of this second Convention from the perspective of Member States seems to have contributed to a reduction of the possibilities of direct participation and access for civil society, in the sense that the Forum was deliberately established under the terms of the Laeken declaration as a means of channelling and containing the views of civil society, presumably in order both to avoid overloading the Convention itself, and possibly to reduce the influence of voices other than those of the representative members of the Convention», en DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 375.

³⁰ «...it is far from clear to what extent or through which channels, if indeed at all, the views expressed through the Forum and the Youth Convention have been filtered into the Convention process. Without clarification of this situation, the Convention process will be open to the same criticisms as its predecessor, and the EU will likely stand accused of merely being seen to be doing something, rather than taking these concerns seriously and addressing them», en DE BÚRCA, *op. cit.*, p. 375.

³¹ Véase VON BOGDANDY, ARMIN, «The Preamble», en de WITTE, BRUNO (ed.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law, abril 2003, p. 3. Se trata de un libro electrónico.

En el preámbulo de la Constitución Europea se afirma el convencimiento de Europa de avanzar «...por la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad para el bien de todos sus habitantes, sin olvidar a los más débiles y desfavorecidos», de querer seguir siendo un continente abierto al «progreso social», y de desear «obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo». Dichas afirmaciones, unidas a las del respeto hacia la Tierra y la responsabilidad con las generaciones futuras, y realizadas en un contexto internacional especialmente sensible (disputas sobre el Tribunal Penal Internacional, falta de ratificación del Protocolo de Kyoto, guerra de Irak), pueden interpretarse como una delimitación negativa ante el modelo de sociedad de los Estados Unidos³².

La inclusión de determinados valores en el articulado puede también interpretarse en esta línea. El artículo I-2 de la Constitución Europea incluye entre los valores de la Unión la igualdad y afirma que los elementos que caracterizan la sociedad europea (por tanto, no considerados como valores en sí mismos) son el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

Debe recordarse que la Unión únicamente permite la incorporación de aquellos Estados que respeten sus valores (arts. I-1.2 y I-58.1) y establece un proceso de suspensión de los derechos de los Estados que no respeten dichos valores (Art. I-59).

Por lo pronto debemos constatar que la inclusión de los conceptos de pluralismo, no discriminación, justicia, solidaridad e igualdad entre mujeres y hombres, no lo es como valores de la Unión (aunque algunos de los conceptos pueden considerarse incluidos en los valores que el mismo artículo enumera en su primera parte) y, por tanto, no queda claro si son también fundamento de aplicación del citado procedimiento sancionador previsto para su incumplimiento.

Tampoco quedan recogidas en su totalidad las demandas del grupo de trabajo XI «Europa social» de la Convención Europea. En su informe final dicho grupo de trabajo recomendó la inclusión como valores de la Unión de la justicia social, solidaridad e igualdad, en particular la igualdad entre hombres y mujeres³³. Diversos son los factores que pueden explicar dicha exclusión: el carácter extremadamente abstracto que deben tener los

³² VON BOGDANDY, ARMIN, «The European Constitution and European Identity: Potentials and Dangers of the IGC's Treaty Establishing a Constitution for Europe», en WEILER y EISGRUBER (eds.), *Altmeuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Papers, Paper 5/04, pág. 13, [<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-07.html>].

³³ Convención Europea, Informe final del Grupo XI sobre la Europa social, Bruselas 4 de febrero de 2003, CONV 516/1/03 REV1 WG XI 9.

valores³⁴, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la Constitución (con todo un título dedicado a la igualdad), y la inclusión de alguno de los conceptos como objetivo de la Unión. Es de máxima importancia en este sentido el mantenimiento del Preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el tránsito de su inclusión en el articulado de la Constitución Europea.

En definitiva, la consideración estricta y limitada de la declaración de valores incluida en la Constitución puede resultar a algunos «difusa y falta de fuerza»³⁵, y más si tenemos en consideración la falta de mención alguna al modelo social europeo como elemento singularizador, que podría formar parte de la «función de manifiesto» que ejercen los preámbulos constitucionales³⁶. El proceso de Lisboa, origen del reconocimiento de la existencia de dicho modelo social europeo, es el gran ausente del preámbulo de la Constitución y de la declaración de valores. Pero una visión dinámica del proceso de integración europea y una consideración sistemática de su texto nos ofrecen conclusiones mucho más optimistas. En lo que a nosotros nos afecta, la ausencia de cita explícita al modelo social europeo no significa de ningún modo un impedimento para la continuación del proceso de Lisboa, puesto que todas las bases jurídicas que han posibilitado su surgimiento continúan en pie (si acaso reforzadas), y su impulso depende de la voluntad política, de las prioridades, de las instituciones Europeas (en especial el Consejo y la Comisión) y de los Estados Miembros, único impedimento real de su puesta en práctica y de la aplicación de la Agenda Social Europea aprobada en Niza.

En definitiva, la generación del consenso sobre la lista de los valores de la Unión que deben constar en el texto de la Constitución ha sido dificultosa³⁷ y, como hemos visto, de escasa repercusión práctica.

Desde el punto de vista social, y para favorecer el aumento de la legitimidad de la UE ante los ciudadanos, para generar un «patriotismo constitucional» europeo, una identificación clara de los ciudadanos con el

³⁴ «Values are normative convictions of a highly abstract order and are part of the social identity of the individual», en VON BOGDANDY, ARMIN, *op. cit.*, p. 11.

³⁵ «...the declaration of values seems rather diffuse and powerless. No manifesto, for which Europe stands, is discernible. «The spirit, the will, and the quill» to formulate a well-suited and persuasive statement were failing», en VON BOGDANDY, *op. cit.*, p. 12.

³⁶ VON BOGDANDY, ARMIN, *op. cit.*, p. 10.

³⁷ «Although most contributors to EU constitutional debate suggest that we must look beyond the principle of governmental effectiveness, there is less consensus over the source of the authorising values» y «Lurking beneath the surface of the debate over the constitution of Europe, then, lies a set of contentious issues concerning the question of European identity», en LOUGHLIN, MARTIN, «The Constitution of Europe: the new *Kulturkampf?*», en *European Law Review*, 29, August 2004, pp. 557-558.

proceso de construcción europea, hubiera sido deseable una mayor visibilidad de la existencia del modelo social europeo y de los valores que lo fundamentan, pero lo cierto es que, casi tan importantes como los valores declarados son las medidas y actuaciones adoptadas en el ámbito social, y el texto de la Constitución es fundamento más que suficiente para continuar profundizando en el modelo social europeo, aunque no para una expansión de las tareas de la Unión en el ámbito de la protección social.

5. LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN

El Art. I-3.3 TCE establece como objetivos de la Unión «el desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros».

Cabe destacar la definición de la economía como «economía social de mercado altamente competitiva». No debe entenderse el concepto de «economía social de mercado» como el que desarrolló el ordoliberalismo alemán en el periodo fundacional de la República Federal, sino que debe darse una interpretación contextual, teleológica y evolutiva al concepto³⁸. Efectivamente, no se trata aquí de encontrar el lado social del liberalismo alemán opuesto al sistema comunista de la República Democrática de Alemania, sino de reconocer la existencia de un proceso en el seno de la Unión Europea desde una única preocupación por el mercado hasta la relación de equiparación, y no de subordinación, entre los objetivos sociales y los objetivos económicos³⁹, en el sentido que constituyen parte integrante del espíritu con que se concibió la Unión Europea y del camino que sigue.

³⁸ JOERGES, CHRISTIAN, y RÖDL, FLORIAN, «Social Market Economy as Europe's Social Model», European University Institute, Working Paper Law No. 2004/8, en www.iue.it.

³⁹ El mismo Grupo de Trabajo XI justifica la inclusión de dicha expresión porque pone «de relieve el nexo entre el desarrollo económico y social y los esfuerzos realizados para garantizar una mayor coherencia entre las políticas económicas y sociales», Informe Final del Grupo XI sobre la Europa Social, CONV 516/1/03 REV1, Bruselas, 4 de febrero de 2003, p. 10.

De nuevo nos encontramos en que el pleno empleo y el progreso social no son, en una técnica legislativa un tanto discutible por la confusión que genera, establecidos directamente como objetivos de la Unión sino como elementos que describen la «economía social de mercado altamente competitiva».

Sí se establecen como objetivos el combate contra la exclusión social y la discriminación, pero formulados así, en negativo, en contra de lo que recomendaba el grupo de trabajo XI de la convención, que proponía como objetivo la inclusión social.

Por el contrario, no se recogen las recomendaciones del grupo de trabajo XI de la Convención Europea en el sentido que se incluya como objetivos de la Unión la paz social, un nivel elevado de protección social, un nivel elevado de sanidad pública y unos servicios sociales y servicios de interés general eficaces y de alta calidad.

Por otra parte, varios miembros del grupo de trabajo XI de la Convención Europea consideraron que se debía consagrar como objetivo de la Unión Europea el equilibrio entre las políticas económica, de empleo y social y medioambiental, «recordando la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión decidida por el Consejo Europeo de Goteborg en 2001, que se basa en el principio de que los efectos económicos, sociales y medioambientales de todas las políticas deben examinarse de forma coordinada y tenerse en cuenta en la toma de decisiones». Varios miembros propusieron también la inclusión en los objetivos de una referencia al «modelo social europeo» como se definió en las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona de 2002 (a nuestro entender un paso atrás respecto de la definición contenida en las conclusiones del Consejo Europeo de Niza)⁴⁰, en las que se declara que el modelo social europeo se basa en unos buenos resultados económicos, la competitividad, un alto nivel de protección social y educación y el diálogo social.

El compromiso de la Unión Europea en la lucha contra la exclusión social y en el fomento de la protección y la cohesión social es claro, así como el fomento de la solidaridad entre los Estados miembros (aunque no entre los ciudadanos). Aún así, debemos llamar la atención sobre el hecho que nos encontramos ante un objetivo de «fomento», lo que representa una base de acción poco sólida en el ámbito de la Unión Europea. Resulta claro que las acciones concretas que la Unión Europea emprenda en cumplimiento de dichos objetivos deberán basarse en gran medida en métodos de actuación y de coordinación informales ya existentes, aunque

⁴⁰ Véase *supra* la introducción.

no completamente constitucionalizados, como el método abierto de coordinación⁴¹.

6. LOS DERECHOS SOCIALES

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa incorpora en su totalidad la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión⁴², cuyo contenido en materia de derechos sociales es amplio⁴³. A pesar de ello, y en una redacción que no es ninguna novedad, la mayoría de derechos sociales del título «Solidaridad» se garantizan o reconocen «de acuerdo con el derecho de la Unión y el derecho y las prácticas nacionales», lo que claramente restringe el carácter normativo de dichos derechos.

En el preámbulo de la Carta de Derechos Fundamentales (ahora incorporado al texto constitucional) y en los artículos II-111 y II-112 se ha reintroducido la distinción entre derechos, libertades y principios. Queda a interpretación de los órganos jurisdiccionales cuáles de los contenidos de la Carta de Derechos Fundamentales son derechos y cuales principios, pero lo cierto es que numerosos de los contenidos del título de solidaridad parecen estar llamados a integrarse en la categoría de principios, lo que rebaja su fuerza jurídica. Se trata de una reforma encubierta de la Carta que, en su momento, ya fue elaborada por una Convención y «Es sorprendente esta distinción, porque ya se había descartado durante la elaboración de la Carta y en el Grupo de Trabajo de la Convención»⁴⁴.

Nos encontramos ante una modificación de la Carta criticable desde el punto de vista de la seguridad jurídica (puesto que deja a la interpretación jurisdiccional cuáles de los artículos incluyen derechos y cuáles

⁴¹ Véase en este sentido JOERGES, *op. cit.*, p. 23, y DE BÚRCA, GRÁINNE, «The constitutional challenge of new governance in the European Union», en *European Law Review*, No. 28, December 2003, pp. 814-839.

⁴² Sobre el debate en la Convención y la solución finalmente adoptada, A. SAIZ, «Constitución y derechos: la carta *retocada*, el CEDH y la parte II del Proyecto de Tratado», en E. ALBERTÍ (dir.), *El Proyecto...*, *op. cit.*, pp. 327 y ss.

⁴³ En lo que respecta al objeto de nuestro trabajo debe destacarse especialmente el artículo II-94 Seguridad Social y Ayuda Social: 1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de ocupación, según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. 2. (...).

⁴⁴ FREIXES, TERESA, «Los Derechos Fundamentales en el Proceso de Constitucionalización de la Unión Europea», en *Unión Europea Aranzadi*, Año XXXI, núm. 4, abril 2004, p. 25.

principios), pero debe recordarse que, ante las limitadas competencias de la UE en el ámbito social, algunos de los derechos sociales reconocidos hubieran tenido un valor jurídico equivalente al de un principio.

Además, atendiendo a la limitación del mandato de la Convención y a su limitada capacidad innovativa, tampoco se ha creado un proceso específico para la protección de los derechos fundamentales, manteniéndose la configuración restrictiva de la legitimidad para acceder a los órganos jurisdiccionales de la Unión.

En lo que más nos atañe, es discutible en qué medida puede la Unión Europea tener una política activa de derechos humanos⁴⁵ más allá de la estricta atribución de competencias que se lleva a cabo en la misma Constitución⁴⁶, puesto que se mantiene (modificado) el art. II-111.2 que afirma la imposibilidad que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sea utilizada «...para ampliar el ámbito de aplicación del derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en otras partes de la Constitución», por lo que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión no puede utilizarse como base de la expansión de la actuación de la Unión en el ámbito de la asistencia social, aunque se incorpore al texto de la Constitución.

7. LAS COMPETENCIAS O FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN Y LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN

En las conclusiones del informe del Grupo de Trabajo XI sobre la Europa Social se afirma que «Sobre las competencias de la Unión en el

⁴⁵ «...the path to an effective EU human policy or policies remains obstructed. For all their references to the status of the Charter and the desirability of accession to the ECHR, the Laeken Declaration, the Convention and the draft Constitutional Treaty have failed to design and incorporate a meaningful, certain and lucid approach to human rights. Specifically, enduring obstacles to a human rights policy have not been tackled. Questions as to the clear competence assigned to the Union in the formulation of a human rights policy, the coherence with which that policy might be applied externally and internally, the consistency of practice in all spheres of operation, and the conceptual limits of fundamental or human rights, have been barely considered. Indeed, the Convention form and procedure as triggered by Laeken so constrained debate that these questions and other specific issues of human rights development have been at best sidelined and at worst silenced», en WILLIAMS, ANDREW, «EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: a failure of design?», en *European Law Review*, Number 28, December 2003, p. 795.

⁴⁶ MARSAL, *op. cit.*, p. 41.

ámbito social, el Grupo considera que en general las competencias existentes son suficientes. No obstante, el Grupo sugiere que éstas podrían definirse más y que una acción a nivel europeo debería centrarse en cuestiones relacionadas con el funcionamiento del mercado único o en ámbitos con repercusiones transfronterizas considerables. El Grupo considera que deben preverse ampliaciones específicas de las competencias actuales en el ámbito de la sanidad pública, así como una posible reformulación del artículo 16 TCE que permita ampliar la legislación europea en el ámbito de los servicios públicos.» Dicha reformulación del artículo 16 TCE se ha llevado a cabo mediante el artículo III-122 precisando la necesidad de garantizar las condiciones económico-financieras como garantías de la prestación de los servicios públicos en cumplimiento de su cometido, así como ampliando la base legislativa de la Unión.

En lo que se refiere a la asistencia social en sentido estricto las novedades son, pues, inexistentes. No se prevén a nivel formal nuevas bases jurídicas de actuación de la Unión en este ámbito y la competencia sobre política social y sobre cohesión social siguen siendo de carácter compartido. Precisamente, el principio de atribución de competencias debe ser respetado, según el artículo III-115 de la Constitución Europea, en la formulación de las políticas y las acciones de la Unión. Teniendo en consideración dicha importante salvedad, debemos resaltar la redacción del artículo III-117:

«En la definición y ejecución de las políticas y acciones que prevee esta parte, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de ocupación elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

Se trata de una cláusula general que actúa a modo de directriz política (por tanto, sin exigibilidad jurídica) y debe informar todas las políticas y actuaciones de la Unión incluidas en la parte III de la Constitución y que, significativamente, incluye el mercado interior, las libertades comunitarias, las normas sobre la competencia y sobre las ayudas de Estado, y la política económica y monetaria. Dicha parte III de la Constitución incluye la posibilidad que la Unión complemente y apoye la acción de los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social (dos de las líneas estratégicas fijadas en la Agenda Social de la Unión aprobada como anexo en el Consejo Europeo de Niza) en su artículo III-210. La forma de dicha actuación es la propia, aunque sin citarlo, del Método Abierto de Coordinación.

8. LAS FORMAS DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN: EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

El Método Abierto de Coordinación hizo su aparición, en su formulación actual, en el Consejo Europeo de Lisboa de 2000. Se trata de una nueva forma de coordinación de las políticas nacionales consistente en que los Estados miembros, por iniciativa propia o por iniciativa de la Comisión, definen colectivamente, respetando la diversidad nacional y regional, objetivos e indicadores en un área específica, permitiendo a los Estados miembros, tomando como base los informes nacionales, mejorar su conocimiento, desarrollar intercambios de información, opiniones, experiencia y prácticas, y fomentar, además de los objetivos acordados, enfoques innovadores que posiblemente producirán directrices o recomendaciones. Se concibió como una herramienta que permitiera la intervención de la Unión en política social, precisamente en aquellos ámbitos en los que no existía base competencial para dicha actuación ni visos de poder conseguirla (precisamente en el ámbito específico de la lucha contra la exclusión social). Dicho método es visto como una oportunidad de resolver el déficit social de la Unión Europea dotándola de una capacidad de actuación mediante un nuevo método de gobernanza que va más allá (o que rodea) el llamado «método comunitario»⁴⁷.

Precisamente por ello, el Grupo de Trabajo XI (aunque también el VI sobre Gobernanza Económica) sugirió en sus conclusiones proceder a la inclusión del Método Abierto de Coordinación en el texto Constitucional, «de forma que queden claros los procedimientos y papeles respectivos de los participantes. Esta disposición debería indicar claramente que el método abierto de coordinación no puede utilizarse para socavar las actuales competencias de la Unión o de los Estados miembros». Con ello se podrían haber resuelto algunas dudas sobre la legitimidad, la transparencia y el funcionamiento de dicho método, así como sobre el papel de las instituciones europeas (especialmente el Parlamento, claramente excluido en la actualidad) en dicho ámbito.

Se trata de nuevo de una oportunidad perdida en lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, pese a una tímida referencia en el artículo I-15.3 («La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros»), y la inclusión de un apartado (Art. III-120.2.a)⁴⁸ aplicable a la lucha contra la exclusión social

⁴⁷ JOERGES, *op. cit.*, p. 23, y DE BÚRCA, GRÁINNE, «The Constitutional challenge...», *op. cit.*

⁴⁸ «La ley o la ley marco europea podrá establecer medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desa-

que establece de forma muy principal y sin citarlo la forma de funcionamiento del Método Abierto de Coordinación, pero no el papel de las instituciones europeas, de los Estados miembros y de los interlocutores sociales en el mismo.

Es difícil especular sobre las razones de la no precisión del Método Abierto de Coordinación en la Constitución Europea, pero quizá tenga que ver con la voluntad de los Estados de no perder protagonismo en su funcionamiento y aplicación, así como de mantener una de sus principales características, la flexibilidad, que algunos pueden ver reñida con su «juridificación». Ello no debe interpretarse como una voluntad de obstaculizar la evolución del modelo social europeo, sino únicamente, y en la línea de lo expuesto en la introducción de este trabajo, de mantener la diversidad de los sistemas de protección social de los Estados miembros y proteger aquellos cuyos resultados son considerados como más satisfactorios.

Recapitulando, podemos afirmar que no se ha avanzado en términos de seguridad jurídica y transparencia, pero las bases jurídicas existentes para la aplicación del OMC en el marco de la política social se mantienen.

9. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

Teniendo en consideración que en el ámbito de la lucha contra la exclusión social el papel de la sociedad civil organizada es especialmente importante y cuenta con una gran diversidad de organizaciones que van claramente más allá de los interlocutores sociales habituales a nivel de la Unión Europea (esto es, sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales), el Grupo de Trabajo XI sugirió en sus conclusiones que «debería darse un papel a las organizaciones que representan a la sociedad civil, especialmente para luchar contra la exclusión social, sin perjuicio de la particular posición en que se encuentran los interlocutores sociales en el proceso de diálogo social».

Dicha sugerencia no fue recogida en el texto de la Constitución de forma específicamente relacionada con la lucha contra la exclusión social.

Se ha introducido un artículo de alcance general sobre la democracia participativa (el I-47) que aboga por el intercambio público de opiniones

rollar el intercambio de información y buenas prácticas, promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, excluyendo cualquier armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros».

y por el diálogo entre las instituciones de la Unión y las asociaciones representativas de la sociedad civil en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

10. CONCLUSIONES

Ya desde el inicio del proceso de elaboración de la Constitución Europea ni las cuestiones sociales (y, en especial, la lucha contra la exclusión social) ni las organizaciones de la sociedad civil han tenido un papel protagonista. El debate sobre la cuestión social no era ni el objeto ni el objetivo del proceso constituyente.

Así las cosas, no debe resultar extraño que la Constitución no articule un «discurso» global y coherente sobre el modelo social europeo (expresión ni tan siquiera mencionada), puesto que no es su función.

Cierto es que la falta de visibilidad de algunos valores sociales no coadyuva a la identificación de los ciudadanos con un proyecto de construcción europea, pero tampoco podemos obviar que efectivamente se ha avanzado hacia la equiparación de los objetivos de mercado con los objetivos sociales.

Quizá por ello, éste no ha sido el momento para profundizar en la articulación de nuevas bases jurídicas sólidas para la actuación de la Unión Europea en el ámbito de la lucha contra la exclusión social, pero sí para la consolidación y precisión de las existentes.

La diversidad de los sistemas de protección social de los Estados Miembros y las resistencias a poner en peligro sistemas de protección social muy avanzados y que presentan buenos resultados, suponen serias dificultades para que el apartado competencial aporte novedades de carácter sustantivo y para que se produzca la constitucionalización precisa del método abierto de coordinación en el ámbito de la lucha contra la exclusión social, pero ello no pone en peligro el proceso de Lisboa ni la aplicación de la Agenda Social acordada en Niza, puesto que éstos dependen más de la voluntad política de los actores implicados. La consolidación de las bases jurídicas de actuación existentes permite avanzar en un futuro.

Existen claramente dos vías de progreso que pueden ser utilizadas: la que amplía la posibilidad de actuación de la Unión Europea en el ámbito de la legislación sobre los servicios de interés económico general (y en particular en los aspectos de los mismos que garantizan la cohesión social), y la no constitucionalizada (aunque no por ello inutilizada) del Método Abierto de Coordinación para las políticas de lucha contra la

exclusión social. La aplicación de la Agenda Social Europea aprobada en Niza y la profundización en el modelo Social Europeo dependen más de la voluntad política que de los instrumentos jurídicos, los cuales han permitido los avances conseguidos y permiten conseguir ulteriores metas.