

EL IMPACTO DE LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA EN LA ESTRATEGIA HACIA UNA POLÍTICA DE EMPLEO MEJORADA

AINHOA LASA LÓPEZ *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ¿CRISIS DE DEUDA SOBERANA? ¿CRISIS DE LIQUIDEZ? O ¿CRISIS DEL CONSTITUCIONALISMO DE MERCADO EUROPEO?: UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN.
- III. LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE LA CRISIS: ¿UNA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA?
 1. LA CONSOLIDACIÓN DEL PARADIGMA DEL GOBIERNO DÉBIL Y EL CONTROL FUERTE.
 2. UNIÓN EUROPEA Y ORDEN ECONÓMICO.
- IV. INTEGRACIÓN POSITIVA EUROPEA Y CRISIS SISTÉMICA.
 1. LA GOBERNANZA DEL EMPLEO EN LA UE.
 2. EUROPA 2020, PAQUETE DE EMPLEO JUVENIL Y CONSEJO EUROPEO DE MARZO DE 2013.
- V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

La avalancha de normas de derecho secundario y documentos políticos adoptados desde el inicio de la crisis, se ha centrado únicamente en la recuperación de la eurozona manteniendo la máxima vigente desde los Tratados Fundadores, de que sólo un mercado libre y competitivo generaría bienestar.

* Investigadora asociada al Equipo de Investigación «Integración Europea», Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Deusto; ainhoa.lasa@deusto.es.

Sin embargo, mientras las medidas legislativas y las reformas estructurales adoptadas por los miembros de la eurozona dan sus frutos, los seis millones de empleos perdidos en la Unión Europea (UE) desde 2008, amenazan con debilitar la competitividad de la economía europea. Por esta razón, en abril de 2012 la Comisión presentó la Comunicación «Hacia una recuperación generadora de empleo»¹. Este «Paquete sobre empleo» se articula en torno a tres objetivos centrales: apoyo a la creación de empleo², restablecimiento de la dinámica de los mercados de trabajo³ y mejora de la gobernanza en la UE⁴.

A esta Comunicación le siguió dos meses más tarde «El Pacto por el Crecimiento y el Empleo»⁵, acordado por los jefes de Estado y de gobierno en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de Junio de 2012. Teniendo como prioridad clave «un crecimiento firme, inteligente, sostenible e integrador, basado en unas finanzas públicas saneadas, reformas estructurales e inversiones que impulsen la competitividad», el Pacto recoge «la actuación que deben emprender los Estados miembros y la Unión Europea con el fin de relanzar el crecimiento, la inversión y el empleo, así como hacer que Europa sea más competitiva».

Teniendo en cuenta el conjunto de medidas contenidas en los dos documentos políticos, el Paquete sobre empleo y el Pacto, pueden establecerse las siguientes consideraciones: en primer lugar, en ambos textos las sinergias para mejorar la gobernanza de la Unión en materia de empleo se abordan desde una perspectiva multinivel. Una perspectiva lógica si se atiende al diseño competencial de la política de empleo europea. La labor de la UE en este ámbito es de refuerzo y cooperación con las políticas nacionales pero, al mismo tiempo, de elaboración de mecanismos y adopción de medidas normativas de derecho secundario para impulsar la creación de un mercado de trabajo europeo. En este sentido, se trata de una serie de directrices que han de servir a los derechos internos como fuente de inspiración a la hora de abordar las necesarias transformaciones estructurales de sus mercados de trabajo nacionales, y a las instituciones europeas para garantizar una política de empleo en la Unión mejorada.

¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 18.04.2012, COM (2012) 173, final.

² Op.cit., pp. 4-9.

³ Op.cit., pp. 9-22.

⁴ Op.cit., pp. 22-26.

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 29 de junio de 2012, EUCO 76/2/12.

En segundo lugar, existe una conexión directa entre las políticas de empleo nacionales y la gobernanza de la eurozona que convierten a las políticas de empleo de los Estados miembros en el ámbito privilegiado de materialización de los postulados de la nueva Gobernanza Económica Europea (GEE).

En tercer lugar, la mencionada condicionabilidad macroeconómica hace que la respuesta social europea sea ineficaz e insuficiente para equilibrar la dimensión social con la dimensión económica europea. Fundamentalmente, porque el marco sobre el que se sitúa la estrategia para una gobernanza europea del empleo mejorada es el mismo, esto es, la autonomía y centralidad del mercado interior. La denominada nueva GEE y su panoplia instrumental, lejos de cuestionar las verdaderas causas de la crisis, que no son otras que las contradicciones de las propias condiciones de funcionamiento político, económico y jurídico del proceso globalizador, han terminado por consolidar los valores del paradigma económico globalizador, los mismos que fundamentan el propio diseño constitucional europeo desde sus orígenes.

La estrategia de la globalización financiera deja sentir sus efectos en el espacio transnacional a través del objetivo metaconstitucional de la estabilidad económica y financiera tímidamente interiorizado por el Tratado de la Unión, reforzado por los Tratados de Maastricht y Ámsterdam y, plenamente consolidado por el Tratado de Lisboa. La crisis económica de los setenta había puesto en evidencia la eficacia de las políticas económicas keynesianas por sus efectos perturbadores para el funcionamiento del sistema económico. La lucha contra la inflación comienza a instalarse en el discurso de los dirigentes políticos nacionales en la esfera supranacional, mostrando de esta manera su mayor predisposición a la coordinación de la política monetaria y al empleo de terapias deflacionarias de enfriamiento económico frente a las tradicionales formas de intervención estatal en los ámbitos económico y social. Elementos fundamentales para poder competir en un contexto de globalización emergente cuyas demandas tienen reflejo en el Libro Blanco «Completing the internal market» de 1985. El incondicional apoyo de los EEMM a la filosofía del Acta Única así lo corrobora.

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea de 1992 confirma el fin del proyecto del Estado social. Con el Tratado de Maastricht se pone en evidencia que el constitucionalismo social es incompatible con las políticas económicas estatales, ahora establecidas por la Unión Económica y Monetaria (UEM). Es decir, «la totalidad del proyecto de la unión monetaria representa un ambicioso programa político, emblema del determinismo económico con

respecto a la política»⁶. La prioridad a la libre circulación de capitales y la estabilidad de los tipos de cambio demandaba una política monetaria coordinada. Su posterior refuerzo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aprobado por el Consejo Europeo en diciembre de 1996, impulsa el proceso de liberalización económica. La disciplina macroeconómica entra en el constitucionalismo económico europeo desvinculando las políticas monetarias del cumplimiento de objetivos que expresen la intervención en la cohesión social⁷.

Con el Tratado de Lisboa, la prioridad de la estabilidad macroeconómica como mecanismo de tutela del sistema económico se consolida. La garantía de la competencia y de su estabilidad como instrumento de tutela del mercado, devienen decisiones constitucionales fundamentales. Decisiones que, como tendremos ocasión de ver, se refuerzan con los mecanismos introducidos por la nueva GEE. De ahí que quede poco espacio para una gobernanza europea del empleo, al menos sin subordinarla a los objetivos de la estrategia económica.

Establecidas estas consideraciones iniciales, es el momento de detenerse de una manera más pormenorizada en la fundamentación de sus contenidos. Para ello se procederá en primer lugar, a contextualizar la respuesta social a la crisis en las causas o detonantes de su surgimiento, en aras a clarificar los términos del debate y las diferentes propuestas articuladas en función del análisis de la crisis de la eurozona en términos de crisis de deuda soberana, crisis de liquidez o crisis del propio modelo jurídico-político sobre el que se articula la UEM (Apartado II). En segundo lugar se analizará la nueva legislación sobre GEE. El objetivo es determinar si la normativa de derecho derivado adoptada en los últimos años se ha materializado en una transformación de la arquitectura estructural de la eurozona con repercusiones en el propio derecho comunitario europeo, o si por el contrario, supone una confirmación del modelo sin implicaciones sustanciales para el proceso de integración europeo (Apartado III). En tercer lugar, y para apoyar la premisa establecida

⁶ CROUCH, C., «Introduction: the political and institutional deficits of European Monetary Union», Ed. Monografías online Oxford, 2000, p. 5

⁷ Antes del Tratado de la Unión la estabilidad monetaria carecía de carácter autónomo y era considerada como un mecanismo instrumental vinculada a la obtención y cumplimiento de objetivos relacionados con la intervención en la cohesión social. En ese sentido: BADURA, P., «Das Staatsziel Europäische integration im Grundgesetz», en Hengstschläger, J., y Schambeck, H., *Für Staat und Recht, Festschrift für Herbet Schambeck*, Ed. Duncker & Humblot, Berlín, 1994, pp. 887-906.

sobre la condicionabilidad de las políticas económicas y monetarias europeas en la definición de la estrategia coordinada para el empleo, es determinante abordar una aproximación a la articulación de la política de empleo en la UE (Apartado IV). Por último, se establecerán unas reflexiones finales a propósito de la urgencia de un modelo social europeo desvinculado de las prerrogativas de la primacía y autonomía del mercado (Apartado V).

II. ¿CRISIS DE DEUDA SOBERANA? ¿CRISIS DE LIQUIDEZ? O ¿CRISIS DEL CONSTITUCIONALISMO DE MERCADO EUROPEO?: UNA APROXIMACIÓN AL ESTADO DE LA CUESTIÓN

La crisis financiera, económica y de deuda pública que ha amenazado en el último lustro con la implosión de la eurozona se ha materializado en una batería de medidas, la nueva legislación sobre GEE (Six pack y Two pack, Pacto Euro Plus, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM), todas ellas destinadas a recuperar la confianza de los mercados a través de la juridificación de la austeridad permanente. De hecho, la estabilidad presupuestaria se ha convertido en una *meta grundnorm* en el código axiológico constitucional europeo, y también nacional, adquiriendo una centralidad desconocida, sobre todo, en aquellas tradiciones constitucionales herederas de los postulados del constitucionalismo social.

Paralelamente, las lecturas de esta crisis han sido múltiples y variadas. Por una parte, estarían aquellas reflexiones que sitúan el principal detonante de la crisis de la eurozona en el alto nivel de endeudamiento de algunos Estados miembros (EEMM)⁸. Concretamente, el despilfarro de los países del sur les habría conducido a niveles de endeudamiento insostenibles que habrían puesto en peligro la viabilidad del euro, lo que ha forzado la adopción de una serie de medidas legislativas con el fin de mejorar la eficacia de la gobernanza económica y monetaria europea. En este sentido, la lectura de la crisis en clave de crisis de deuda soberana tendría en la mejora del marco jurídico de la UEM su solución⁹.

⁸ RÜFFERT, M., «The European debt crisis and the European Union Law», *Common Market Law Review*, nº 48, 2011, pp. 1777-1806, en p. 1791.

⁹ WEIDMANN, J., «Managing Macroprudential and Monetary Policy-A Challenge for CentralBanks», Discurso de Dr. Jens Weidmann, Presidente del Banco Central de Alemania en la Conferencia SUEF/Deutsche Bundesbank Conference 2011/IMFS: The ESRB at 1, Berlin, 8 de noviembre de 2011, pp. 1-5.

Por otra parte, nos encontramos con aquellas propuestas para las que la crisis de la eurozona es una crisis de liquidez en la que el contagio entre los mercados de deuda pública sólo puede evitarse si el Banco Central Europeo (BCE) se convirtiera en prestamista de último recurso y contribuyera de esta manera a garantizar el pago a los titulares de bonos soberanos. De tal forma que la respuesta a la crisis pasaría por una flexibilización de las funciones del BCE materializada en torno a su papel de prestamista de último recurso de la región, contribuyendo así a financiar los presupuestos de los Estados miembros. Para lo cual, sería necesario cuestionar la prioridad absoluta de la estabilidad de precios en la política monetaria¹⁰.

Como puede observarse, ambas interpretaciones de la crisis, si bien difieren en cuanto a las causas y soluciones, tienen como punto en común los problemas derivados de la defectuosa arquitectura de la eurozona. De hecho, coinciden en que se trata de un problema de fondo, bien las asimetrías que genera el propio diseño estructural de la UEM, bien las rigideces que acompañan a una moneda de tipos de cambio fijo. Por ello podría pensarse que la reformulación del diseño de la eurozona en uno u otro sentido sería el revulsivo para acabar con la crisis.

Con todo, desde la propia doctrina económica han surgido en los últimos tiempos voces discrepantes con el enfoque adoptado por estas propuestas. Señalan que se trata de respuestas a corto o largo plazo, que no logran superar las deficiencias institucionales de la eurozona y, por lo tanto, devienen ineficaces para la resolución de la verdadera traba que no es otra que los problemas derivados de la acción colectiva en una gobernanza intergubernamental. La fuerte interdependencia de las economías estatales y los bancos en la unión monetaria, se materializa en que las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales tienen consecuencias para todos los demás y generan importantes externalidades. A diferencia de los Estados federales con una unión fiscal, en Europa los Estados mantienen amplios ámbitos de autonomía en materia fiscal. Por ello la política fiscal nacional sirve por definición, a los propios intereses nacionales, obviando que al actuar y comportarse de forma individual, toman decisiones que son «subóptimas» en global, es decir, con efectos externos y repercusiones para el resto de los actores individuales con los que interactúan¹¹.

¹⁰ CHACKO, G., EVANS, L., GUNAWAN, H., SJÖMAN, A., *The Global Economic System. How Liquidity Shocks Affect Financial Institutions and Lead to Economic Crises*, Ed. Pearson FT Press, Nueva Jersey, 2011.

¹¹ COLLIGNON, S., «Europe's debt crisis, coordination failure and international effects», *ADBI Working Paper Series*, nº 370, julio 2012, pp. 24-25.

Este último razonamiento se diferencia de los anteriores en que apuesta por una federalización de aspectos relevantes de la política económica. La cesión de mayores cotas de soberanía que reste peso a la intergubernamentalidad decisoria. La mutualización de la deuda y el control del déficit a nivel europeo, como correlato necesario para la superación de la crisis; la apuesta por un marco financiero, presupuestario y económico integrado vía unión bancaria, fiscal y económica: el incremento de la legitimidad democrática de las instituciones europeas; y el fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales en la participación del diseño de las medidas legislativas europeas para combatir la crisis¹², ciertamente engloban aspectos claves que afectarían al diseño político jurídico de la GEE.

Los problemas surgen cuando el marco teórico desde el que se definen las funciones de los EEMM y las instituciones europeas es el mismo, la GEE. Nos encontramos con argumentos que tratan de conciliar los contenidos de uno y otro modelo, como si los términos de la relación GEE/gobierno europeo pudieran conjugarse en una multiplicidad de significados llamados a complementarse entre sí. Frente al gobierno de la economía caracterizado por una primacía de la política legitimada por la posibilidad de una intervención pública en la economía, la gobernanza económica implica un cambio radical en la concepción de la política, una dinámica dirigida a la privatización de las decisiones políticas¹³.

Desvincular la GEE del proceso de desmantelamiento de los postulados del constitucionalismo social, como si la GEE tuviera una función permanente, una estructura capaz de adecuarse a la crisis sistémica de la globalización sin comprometer sus rasgos más característicos, constituye un error. También lo son aquellos planteamientos que permiten sustraerse a la confrontación entre GEE y gobierno de la economía, presentando a éste último como una mera consecuencia de la evolución del proyecto europeo, pero de ninguna manera contradictorio con el mismo.

Frente a estas reflexiones, desde nuestro punto de vista no estamos hablando sólo de un fracaso de la arquitectura estructural de la eurozona, como si ésta fuese un sistema autónomo e independiente. Es decir, como si la cri-

¹² CES, «La nueva gobernanza económica en la Unión Europea y Crecimiento», Informe nº 03/2012, Ed. Consejo Económico y Social España, Madrid, 2012, pp. 53-56.

¹³ O en palabras de Closa, «la utilización del concepto de gobernanza aplicada a la UE (...) margina la centralidad de la política e incorpora la carga descriptivo-valorativa asociada con ella». CLOSA, C., «El Libro Blanco sobre la Gobernanza», *Revista de Estudios Políticos*, nº 119, 2003, pp. 485-503, en p. 490.

sis fuera consecuencia tan sólo de los errores de una variable del sistema, la deuda pública soberana, la falta de liquidez por las rigideces estatutarias del BCE, el excesivo peso intergubernamental, una simple anomalía subsanable aplicando las medidas legislativas adecuadas. Por el contrario, en nuestra opinión, esta crisis no tiene sólo una causa, sino que trae sus causas de las contradicciones de las propias condiciones de funcionamiento político, económico y jurídico del proceso globalizador, proceso del que el proyecto de integración europeo reproduce, como ya se ha señalado en la introducción, sus contenidos más prístinos. El Estado regulador como forma de actuación económica del poder público en la economía, como alternativa a una dirección política de la economía, el Estado como garante del mercado y sus prerrogativas, representan los principales rasgos de la propuesta articulada en los años ochenta en respuesta al malestar generado por la forma de Estado constitucionalizada en los textos fundamentales de la segunda postguerra mundial, el Estado social. Y, precisamente, la GEE materializa estos postulados en torno a la fórmula gobierno débil-control fuerte¹⁴, como veremos a continuación.

De ahí que consideremos que el factor detonante de la crisis haya sido la propia crisis sistémica de la globalización, y por ende, del constitucionalismo de mercado europeo como paradigma de la materialización de los contenidos del proyecto globalizador al que se circunscribe. Desde esta óptica, entendemos que las propuestas o sugerencias que hemos descrito para hacer frente a la crisis son insuficientes. Sobre todo, si se tiene en cuenta que la única alternativa a la actual GEE en crisis, es una gobernanza reforzada, que no es otra cosa que profundizar el actual modelo económico de la Unión. Es decir, se adopta como marco teórico desde el que definir las nuevas funciones a asumir por las instituciones europeas el mismo que ha generado la crisis. No hay alternancia de modelos, sino más bien la asunción sin matices de la continuidad y reforzamiento de la decisión política fundamental adoptada por los Tratados de la tutela-garantía de una economía de mercado abierta y de libre competencia.

¹⁴ Esta propuesta teórica del gobierno débil y el control fuerte como el método de gobernanza económica europea es obra de MAESTRO, G., «El sistema de competencias en la constitución económica europea: Unión y Estados miembros», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 6, 2006, pp. 87-94.

III. LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE LA CRISIS: ¿UNA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA?

1. LA CONSOLIDACIÓN DEL PARADIGMA DEL GOBIERNO DÉBIL Y EL CONTROL FUERTE

La primera gran crisis «sistémica» de la globalización se ha visto acompañada en el espacio supranacional europeo, por la adopción de distintas medidas que buscan articular respuestas normativas para hacer frente a este *impasse*. Bajo el auspicio de «una arquitectura reforzada para la Unión Económica y Monetaria», el nuevo paquete legislativo de la GEE se ha materializado en la reforma del PEC, el Pacto por el Euro plus, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG), y el Tratado por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE).

Por lo que al PEC se refiere, estas medidas son: una mayor disciplina presupuestaria y una ampliación de la vigilancia económica a través de un nuevo mecanismo de vigilancia¹⁵. El acento se traslada del déficit a la deuda pública y a la sostenibilidad presupuestaria¹⁶. Al mismo tiempo, se estable-

¹⁵ A través del Reglamento (UE) N° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 12-24) se introduce el concepto de política fiscal prudente como mecanismo de vigilancia de las finanzas públicas para asegurar la convergencia hacia el objetivo a medio plazo en la vertiente preventiva del PEC. Este paquete legislativo de derecho derivado fue aprobado en noviembre de 2011. En esa misma fecha la Comisión presentó un segundo paquete de medidas legislativas denominadas «Two Pack», dirigidas a reforzar por una parte, la supervisión multilateral de las políticas presupuestarias y el procedimiento para la corrección del déficit excesivo (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro, COM (2011) 821 final). Y por otra parte, la supervisión económica y presupuestaria de aquellos miembros de la zona del euro que estén sufriendo o corran el riesgo de experimentar serias dificultades financieras (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros cuya estabilidad financiera dentro de la zona del euro experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, COM (2011) 819 final).

¹⁶ Reglamento (UE) N° 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011 sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 33-40.

cen mayores sanciones de índole no sólo económica (obligación de constituir depósitos con intereses, aplicación de multas) sino también política (aplicación de requisitos más estrictos de notificación a la obligación de presentar informes *ad hoc* al Consejo, una vigilancia reforzada), tanto en la fase preventiva como en la represiva¹⁷. Por otro lado, como mecanismo de refuerzo del PEC se crea un nuevo mecanismo de vigilancia macroeconómica basado en un número limitado de indicadores para detectar la existencia o siquiera posible aparición de desequilibrios excesivos¹⁸.

Lo relevante de esta reforma del PEC con respecto a la del 2005, es que introduce mecanismos más estrictos consolidando un tipo de intervención que vincula la estabilidad macroeconómica con la autonomía del mercado. Si en la reforma del 2005 se buscaba mantener una formulación flexible de los estrictos mecanismos procedimentales, básicamente a través de disposiciones con una densidad normativa suficiente para establecer mayores márgenes de discrecionalidad, manteniendo inalterables los límites para el déficit y la deuda, y el plazo para la corrección de los déficits; en la reforma del 2011, la filosofía que acompaña al PEC es la de fortalecer los elementos de actuación en base a la prevención, la vigilancia y la aplicación de medidas correctoras.

La subsunción del déficit en la deuda pública no significa una redefinición de la estructura macroeconómica teórica e ideológica que sirve como respaldo normativo de estas reglas de control de la deuda pública y la sostenibilidad presupuestaria. Los mecanismos de control de la política económica de la Unión (estabilidad de precios y disciplina presupuestaria en el contexto de una economía de mercado abierta y de libre competencia) reflejan la compatibilidad de una intervención pública basada en una política monetaria de contención de la deuda pública y la centralidad de la protección del mercado. El PEC como mecanismo de control y extensión de los contenidos de la constitución económica europea a los EEMM (a través de los vínculos presupuestarios que afectan básicamente a los mecanismos de intervención

¹⁷ Reglamento (UE) N° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 8-11.

¹⁸ Reglamento (UE) N° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Reglamento (UE) N° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Diario Oficial L 306 de 23.11.2011, pp. 1-7.

social nacionales, por ejemplo la reducción del gasto social en sanidad, educación, prestaciones sociales, reformas estructurales de los mercados de trabajo nacionales, reforma del sistema de pensiones, etc.), desempeña funciones adicionales de consolidación del modelo económico europeo vigente desde los Tratados originarios.

Con relación a los Pactos podemos establecer idénticas consideraciones. El Pacto del Euro refuerza la supervisión multilateral. Y según el Six Pack¹⁹ los Estados miembros deberán incorporar en sus legislaciones internas, a través de un instrumento jurídico vinculante y duradero suficientemente sólido, las normas presupuestarias de la UE establecidas en el PEC. Asimismo, se podrá consultar a la Comisión la compatibilidad de normas presupuestarias con el derecho de la Unión.

Pero lo que nos interesa destacar son sus efectos sobre los derechos laborales nacionales. Sobre todo, teniendo en cuenta que de los cuatro objetivos del Pacto del Euro, tres afectan a las políticas del trabajo de los derechos internos. Con el objetivo de impulsar la competitividad, cada país será responsable de las medidas concretas que elija para alcanzar este fin, pero se prestará especial atención a las reformas que garanticen la evolución de los costes de acuerdo con la productividad, como son la revisión de los acuerdos de fijación de salarios, del nivel de centralización del proceso de negociación, y la garantía de que la fijación de salarios en el sector público contribuye a los esfuerzos de competitividad en el sector privado. Esto significa un sistema de control de los niveles salariales y de productividad en el que se acaba equiparando la productividad a las ventas o a los beneficios, y una individualización del proceso de negociación en detrimento de la dinámica de la negociación colectiva.

El segundo de los objetivos, el impulso del empleo, establece como medidas prioritarias las reformas del mercado laboral para fomentar la flexiguridad. La flexiguridad como precondition de la política para el empleo es un concepto vinculado a las políticas activas de empleo en el ámbito del discurso asumido a mediados de los noventa. Fomentando la contratación temporal y flexibilizando las garantías tradicionalmente vinculadas a los contratos de trabajo estándares, se trata de intercambiar, siguiendo la lógica del mercado, derechos y garantías laborales por un incremento de las oportunidades de

¹⁹ El Six-Pack o paquete de seis medidas legislativas, cinco Reglamentos y una Directiva, véase las citas 19, 20, 21 y 22, para reforzar el marco de gobernanza económica de la UE, fue aprobado por el Consejo Europeo en octubre de 2011, y entró en vigor en diciembre de ese mismo año.

empleo. La dinamización del mercado de trabajo pasa por un incremento de la competitividad empresarial que posibilitará una mejora no del empleo, sino de las posibilidades de acceso al mercado laboral. Un igualitarismo de la oferta que se agudiza con la crisis²⁰.

El tercero de los objetivos hace referencia al equilibrio de las finanzas públicas, donde la atención se centra en la sostenibilidad de las pensiones, de la atención sanitaria y de las prestaciones sociales, para cuya garantía se proponen como reformas necesarias: el ajuste del régimen de pensiones a la situación demográfica nacional, la limitación de los planes de jubilación anticipada y el uso de incentivos específicos para emplear a trabajadores de más edad (en especial en el tramo de edad de más de 55 años). El nuevo sistema de supervisión del régimen de las pensiones no obliga a los Estados firmantes del Pacto a aumentar la edad de jubilación. Sin embargo, sí que exige una evaluación sobre la base de los indicadores de la brecha de sostenibilidad²¹, en particular, para determinar si los niveles de deuda son asumibles respecto a los compromisos asumidos por los regímenes de pensiones y los sistemas de atención sanitaria y prestaciones sociales.

Por su parte el TCEG, prevé mecanismos de respuesta contra aquellos países que no hayan incorporado a sus constituciones la «regla de oro» o límite estructural del déficit (Artículo 3.1.e)²². La renuncia por parte de los

²⁰ BARNARD, C., «The financial crisis and the Euro Plus Pact: a labour lawyer's perspective», *Industrial Law Journal*, Vol. 41, nº 1, marzo 2012, pp. 98-114, en p. 107.

²¹ La brecha de sostenibilidad es un conjunto de indicadores acordados por la Comisión y los Estados miembros para evaluar la sostenibilidad fiscal. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas en la UE {SEC(2006) 1247} /* COM/2006/0574 final */.

²² El objeto del Tratado es reforzar la gobernanza económica de la eurozona por medio de una serie de medidas que promuevan la disciplina presupuestaria, la coordinación de las políticas económicas, preservando los objetivos de la UE en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social. No obstante esta finalidad de paliar las deficiencias estructurales de la eurozona, por parte de cierta doctrina se han puesto de relieve los interrogantes jurídico-institucionales que suscitaría este nuevo Tratado. Concretamente, las relaciones con las instituciones y el derecho de la Unión. Hasta el punto de señalarse que ya en los Tratados Constitutivos existen bases jurídicas suficientes que han permitido la aprobación de actos legislativos, caso del *Six Pack* y del *Two Pack*, que regulan prácticamente todos los objetivos de disciplina presupuestaria contenidos en el TCEG. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados Constitutivos», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 42, 2012, pp. 397-431, en pp. 411-422. PERNICE, I., «International agreement on a reinforced economic

Estados firmantes del Tratado a la adopción de medidas económicas anticíclicas, supone penalizar y culpabilizar al gasto público de la crisis. El control de la estabilidad presupuestaria es el objetivo a alcanzar. Por otra parte, se pretende reducir el Estado social, el cual se identifica con el gasto público, el principal lastre para contener los efectos negativos de los desequilibrios²³. Esta decisión de los países miembros materializa la interiorización en los ordenamientos nacionales de los valores constitucionales de la Unión, desnaturalizando y desconstitucionalizando los contenidos y las limitaciones al vínculo económico del constitucionalismo social. Las reformas constitucionales acometidas en algunos de los países de la Unión por la vía de urgencia para dar cabida en sus Constituciones al límite al déficit estructural anual del 0,5%, suponen una profunda revisión a escala nacional de la relación entre la política y la economía, de la constitución política de la sociedad. En definitiva, una transformación de la integración de los intereses prevista en las Constituciones de los Estados sociales. Además, el TECG es un ámbito privilegiado de expresión de las premisas más prístinas de la Escuela de Friburgo. La constitucionalización de la regla de oro, junto con la asignación al Tribunal de Justicia de la Unión (TJUE) de la competencia para verificar el cumplimiento de la incorporación constitucional del principio de equilibrio presupuestario (artículos 3.2 y 8 TECG), se convierten en los principales mecanismos para la defensa de las libertades económicas y la libre competencia.

Estas breves reflexiones deben ser tenidas en cuenta para comprender el verdadero significado de la novedad que incorpora la panoplia de Pactos acordados. Hasta el momento, las reformas socio-económicas acometidas por los Estados miembros se neutralizaban apelando a la racionalización maquiellada del dato económico. Ésta consistía en la retirada del discurso del determinismo económico del ámbito estatal y su transferencia al ámbito europeo, dónde se defendía la retórica de la obligación de una estricta interpretación del control del déficit y la estabilidad de precios. Ahora, son los propios gobiernos nacionales los que otorgan validez constitucional al heterogobierno del mercado y al primado de la economía. De ahí que la novedad apuntada

Union». Dictamen del Prof. Ingolf Pernice encargado por el Grupo Parlamentario Los Verdes / Alianza Libre Europea, enero 2012, pp. 19-21, texto disponible en: <http://www.greens-efa.eu/international-agreement-on-a-reinforced-economic-union-5125.html>

²³ GÓMEZ, L., «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 42, 2012, pp. 521-541, en pp. 529-535.

permita el análisis de la estrategia de la renovada política económica europea en clave constitucional, o lo que es lo mismo, desde la perspectiva de los ejes constitucionales del sistema de gobernanza europeo.

Finalmente, por lo que atañe al MEDE²⁴, se establece siguiendo el modelo del Fondo Monetario Internacional (FMI), con una capacidad crediticia efectiva de 500.000 millones de euros, revisable periódicamente, para asistir financieramente «con arreglo a unas condiciones estrictas, en el marco de un programa de ajuste macroeconómico y de un análisis riguroso de la sostenibilidad de la deuda pública». Además, el Estado miembro beneficiario de la asistencia tiene que establecer una participación del sector privado coherente con las prácticas del FMI. Se ha puesto de relieve que el MEDE es un mecanismo para superar los obstáculos normativos del derecho de la Unión al establecimiento de un mecanismo de rescate²⁵. Los anteriores mecanismos de rescate adoptados por las instituciones de la Unión (FEFF y MEEF), habrían forzado la dicción literal del artículo 125 del TFUE, y en particular, de la cláusula de no rescate, con la consiguiente afectación y profunda modificación de la UEM. La acción correctora de las instituciones públicas de la Unión se interpreta como un abandono «de la presunción de la capacidad de auto-estabilización de los mercados fundamental en el paradigma de mercado único»²⁶. La clave se sitúa en el carácter intervencionista de algunas de estas medidas que rompen con la decisión jurídica fundamental que ha legitimado el devenir del proyecto europeo.

Sin embargo, no compartimos la reflexión descrita. Por el contrario, el elenco de medidas numeradas no hace sino afianzar el modelo presente desde los Tratados Fundadores de las Comunidades Europeas. El hecho de que las instituciones actúen para corregir *ex post* el funcionamiento de la economía de mercado abierta y de libre competencia, no significa una ruptura del modelo económico de los orígenes o una mutación constitucional del Derecho de la Unión. Adoptar esta premisa supone desconocer la teorización de

²⁴ Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia, hecho en Bruselas el 2 de febrero de 2012. Boletín Oficial del Estado núm. 239, 4 de Octubre de 2012.

²⁵ RÜFFERT, M., «The European debt crisis and European Union Law», op. cit., p. 1790.

²⁶ MENÉNDEZ, A., «La mutación constitucional de la Unión Europea, op. cit., p. 86

la propuesta ordoliberal de la constitución económica europea y situar en el radicalismo hayekiano el anclaje teórico para la definición del modelo de dicha constitución. Una interpretación que resulta cuanto menos forzosa. Por eso, nos parece más indicado analizar el alcance de las medidas legislativas señaladas desde la perspectiva de la intervención reguladora de las instituciones públicas. Esta intervención reguladora de las instituciones de la UE no supone el establecimiento de condicionantes al mercado, sino que este tipo de intervención es exigida por él. Esta lógica interventora que impone la centralidad del mercado y la exclusión de la política del funcionamiento de éste se materializa en torno a la formulación de Estado regulador²⁷. Desde esta óptica, el Estado regulador se confronta con el Estado interventor, contraponiendo la intervención reguladora basada en la autonomía y garantía del mercado, al intervencionismo social. Una formulación que converge con los presupuestos ordoliberales de tutela y garantía del mercado.

2. UNIÓN EUROPEA Y ORDEN ECONÓMICO

La consideración de algunas de las medidas estructurales adoptadas en el curso de la crisis como momento de ruptura-inflexión del principio de economía de mercado abierta y de libre competencia o constitución económica de los orígenes resulta, en nuestra opinión, controvertida. Por eso, nos parece más coherente la propuesta que presenta, desde los orígenes del proceso de integración, como contradictorios los modelos de constitución económica de los Tratados con el modelo de constitución económica del Estado social²⁸.

Una reflexión que contradice a su vez, la interpretación más extendida que considera la integración económica europea como una respuesta a las exigencias de reconstrucción de los Estados tras el fin de la segunda guerra mundial, legitimada por la búsqueda de un punto de equilibrio entre el mercado mundial liberalizado y la responsabilidad interna de los Estados nacionales. Un compromiso consistente en la coexistencia de un mercado europeo de matriz liberalizadora, junto con el mantenimiento, en los ordenamientos

²⁷ MAJONE, G., «The European Community as a regulatory State», *Collected Courses of European Law*, 1994, pp. 321-419. MAJONE, G., «From the positive to the regulatory State: causes and consequences of the change in the model of governance», *Journal of Public Policy*, Vol. 17, nº 2, 1997, pp. 139-167.

²⁸ JOERGES, Chr., «¿Qué tiene de social-demócrata la constitución económica europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 73, 2005, pp. 9-53.

nacionales, de vínculos constitucionales que definían una constitución económica basada en el primado de la política. Por lo tanto, la marginalidad de las disposiciones sociales en los Tratados de París y Roma, por una parte, y la supeditación de los objetivos sociales respecto a los de la integración económica, por la otra, tienen su razón de ser en la voluntad de los padres fundadores de conservar y mantener las estructuras del Estado social²⁹.

Frente a esta construcción de espacios que se complementan, la interpretación ordoliberal de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, conduce a una visión contrapuesta, el constitucionalismo de mercado europeo frente al constitucionalismo social de los EEMM. Es decir, la separación entre la dimensión social nacional y la institucionalización europea de un sistema de libre competencia³⁰. El punto de partida es indudablemente la Escuela de Friburgo. Ciertamente, en la propuesta del ordoliberalismo la constitución económica se presenta como opuesta a la constitución económica del constitucionalismo social articulada en torno a la intervención correctora del Estado en el mercado, que determinaba el vínculo social. Se trata de una regulación indirecta, y no de una dirección estatal del sistema económico. Frente a ésta, en la regulación indirecta, el poder político establece las condiciones estructurales para el funcionamiento efectivo del proceso. El vínculo económico es el que define los límites de la intervención pública, y el derecho de la competencia, como garantía de la competencia regulada, el que rige su funcionamiento. En este núcleo político económico, la competencia actúa con un carácter constructivo orientado a restituir su papel como fuerza estimuladora y medio de organización social, esencialmente a través de acciones dirigidas a conservar y a estabilizar la eficiencia económica de la competencia. Precisamente, para los teóricos del ordoliberalismo el objetivo de la «*Vollständiger Wettbewerb*», traducido como competencia perfecta, constituye la esencia del orden económico, haciendo de ella el principio guía de la política gubernamental³¹.

De esta manera, la teorización que se efectúa de la competencia materializa el abandono tanto del postulado liberal del no intervencionismo, como del postulado social del intervencionismo corrector de las desigualdades so-

²⁹ FRANZESE, L., *Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni*, Ed. Cedam, Padova, 2006, pp. 25-30.

³⁰ JOERGES, Chr., «¿Qué tiene de social-demócrata la constitución económica europea», op.cit., pp. 22 y ss.

³¹ BÖHM, F., «Die Wirtschaftsordnung als Zentralbegriff des Wirtschaftsrecht», *Mitteilungen des Jenaer Instituts für Wirtschaftsrecht*, nº 31, 1936, pp. 3-14.

cio-económicas que genera el mercado. En primer lugar, con respecto al paradigma liberal, porque la garantía de la competencia perfecta se convierte en el problema fundamental para el que el poder público deviene, a su vez, un mecanismo indispensable. La existencia de una economía con libre competencia es garantizada por el Estado, que ejerce un papel constitutivo en el orden de mercado que deja de ser espontáneo. La división de espacios público y privado desaparece en el marco de la propuesta ordoliberal. En segundo lugar, con respecto al constitucionalismo social, porque la competencia además de actuar como mecanismo legitimador de la intervención estatal, impide una mayor intervención del Estado en la economía. De tal forma que «la legitimidad de la intervención estatal es la garantía de la competencia, que es la garantía del mercado libre»³². El Estado sólo interviene cuando las condiciones del mercado pongan en peligro la competencia, que es la que define el espacio de poder político y su ámbito de realización. De tal modo que se produce una funcionalización de la política conceptualizada por el Estado social que invierte la relación entre economía y política.

Resta por referirse al segundo de los elementos significativos del pensamiento ordoliberal, en cuanto a su incidencia en el ordenamiento europeo, especialmente tras su introducción formal en el Tratado de Lisboa. La apertura al intervencionismo estatal permite una ampliación del espacio público que se extiende a la política social y a la intervención sobre la coyuntura. La «economía social de mercado» (ESM) en las formulaciones de Friburgo se considera, sin embargo, siempre subordinada a la lógica del mercado, encontrando sus límites en la preservación de este último. Aunque la ESM se basa en una competencia constructiva desarrollada en el terreno de la calidad y la eficiencia que exige la conexión con campos de acción limítrofe a la economía como son el de la acción social: el fomento del objetivo social de la ESM actúa de una manera consustancial con los principios del mercado. De hecho, entre los «fines sociales» figura la protección de la competencia. A su vez, la política económica activa debe limitarse a adoptar medidas orientadas a la preservación de la integración negativa³³. Por lo tanto, en la ESM todas las políticas sociales están subordinadas a la lógica del mercado, que fija a su vez, sus límites. Se trata de sustituir las manipulaciones directas por una política social indirecta que en modo alguno pueda originar un bloqueo de la

³² GARCÍA, M.A., BUELGA, G., «Dirección económica y mercado en la Constitución europea», *Cuestiones Constitucionales*, nº 15, 2006, p. 144.

³³ MÜLLER-ARMACK, A., «Soziale Marktwirtschaft und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft», *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Ed. Haupt, Stuttgart, 1976, p. 243.

actividad económica, y en última instancia, la renuncia a toda política social que no sea conforme al mercado³⁴.

Estas referencias nos ayudan a poner de relieve la funcionalización de la intervención pública ordoliberal, orientada al mercado y a garantizar su funcionamiento, así como la subordinación de la política social al vínculo económico, a través de una compatibilidad subalterna de aquella con éste. En este sentido, las medidas normativas adoptadas suponen una regulación indirecta para corregir las disfuncionalidades del mercado interior y preservar su funcionamiento, operando en consonancia con los planteamientos del pensamiento ordoliberal. De ahí que la propuesta articulada en torno a la mutación constitucional del modelo económico europeo nos resulte cuanto menos cuestionable. Esta propuesta considera que el cambio de formas de integración negativas hacia formas de integración positivas, materializadas en algunas de las reformas estructurales adoptadas, implica que tanto la economía de mercado como las libertades básicas pierden el carácter absoluto y condicionante del orden europeo en su conjunto, en la medida en que conviven con otros principios igualmente constitucionalizados que permiten su corrección.

Por el contrario, desde nuestro punto de vista la estrategia de la nueva GEE no supone una erosión de la concepción del mercado interior, sino la continuidad del modelo. Esta afirmación permite rescatar la fórmula «gobierno débil, control fuerte»³⁵. En la dirección económica de la Unión los preceptos clave se sitúan en los artículos 119 y 120 del TFUE. De la lectura conjunta de ambas disposiciones se deriva que la Unión carece de libertad en la definición de su política económica no sólo por la falta de competencias, sino sobre todo porque está debe ser llevada a cabo conforme al modelo de economía abierta y de libre competencia (artículo 120), y los principios de la estabilidad de precios, finanzas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. Un contenido, por lo tanto, que limita la capacidad de dirección económica de las orientaciones generales de la política económica. La función de éstas no es condicionar el mercado, sino controlar el comportamiento de los Estados con respecto a las condiciones apuntadas. La renuncia a la intervención condicionante del mercado ejemplifica la separación de espacios; por un lado el europeo, encaminado a la preservación del modelo a

³⁴ MÜLLER-ARMACK, A., «Soziale Marktwirtschaft und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft», op.cit., pp. 244-245.

³⁵ MAESTRO, G., «El sistema de competencias en la constitución económica europea: Unión y Estados miembros», op.cit., pp. 87-94.

través del control de las políticas nacionales; por el otro el estatal, dirigido a la articulación de su política económica en el seno del mercado.

La debilidad de la política económica contrasta con la fortaleza de la política monetaria, cuya definición competencial materializa el momento del control fuerte como tutela-garantía de la autonomía del mercado. Los mecanismos previstos para su actuación tienen una capacidad de constricción notablemente mayor que los que actúan sobre la dirección económica. El instrumento fundamental para su realización aparece recogido en el artículo 126 del TFUE, que establece como ámbito competencial europeo la disciplina presupuestaria. El desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria se establece a través del PEC, que sirve a su vez de complemento a la política monetaria. El efecto fundamental de la disciplina presupuestaria es que limita los instrumentos intervencionistas estatales en materia económica, fundamentalmente, el gasto social que funcionaba como garantía de la cohesión social y de la estabilidad política. Desde esta perspectiva actúa como factor de erosión de la protección social.

Desde estos parámetros, la pretendida erosión de la integración negativa producida por la nueva armadura instrumental que acompaña a la GEE carece de la significación que se pretende adjudicarles. Más bien, confirman la ruptura de la dinámica político institucional del Estado social. La relación entre el poder político y el poder económico está ahora presidida por el mercado, que deviene el parámetro de legitimidad de la intervención pública en la economía. El mercado define el interés común expresado a través del vínculo económico. Como consecuencia, el vínculo social se configura como una dinámica funcional y condicionada por la centralidad del mercado que determina la remercantilización del vínculo social.

IV. INTEGRACIÓN POSITIVA EUROPEA Y CRISIS SISTÉMICA

La propuesta de lectura de los documentos sociales europeos, «Paquete sobre el Empleo³⁶ y Pacto por el Crecimiento y el Empleo»³⁷, en clave funcional a la centralidad del mercado interior, implica la ruptura con el constitucionalismo social y conecta directamente con los planteamientos de la corriente ordoliberal señalados. De acuerdo con los contenidos de ambos textos,

³⁶ Comunicación de la Comisión de 18 de abril de 2012, cit.

³⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio de 2012, cit..

el artículo 3 del TUE y la Estrategia Europa 2020, se configuran como los fundamentos de legitimación de la estrategia europea para un crecimiento generador de empleo.

El párrafo tercero del artículo 3 del TUE reconoce como objetivo de la UE el desarrollo sostenible basado entre otros, «en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social». Dos conclusiones se infieren al respecto. La primera es que el pleno empleo no constituye per sé un objetivo de la Unión, sino una consecuencia que se deriva de una economía social de mercado altamente competitiva, que se presenta de esta manera, al menos si se sigue la dicción literal del precepto, como modelo económico generador de empleo. Como hemos visto, la ESM, de acuerdo con las formulaciones de los teóricos de Friburgo, dista mucho de ser un híbrido entre el modelo económico gestado en el constitucionalismo social y la constitución económica del paradigma globalizador. O dicho en otros términos, un intento de reequilibrio entre la dimensión social y la económica en la integración europea. Por el contrario, la ESM implica una retirada del vínculo social y su sustitución por el paradigma del mercado. Además, la acotación altamente competitiva que completa la formulación, ejemplifica los contenidos relativos a la prevalencia del mercado, las condiciones sanitarias de su funcionamiento y la primacía de las reglas técnicas en contraposición a la lógica política en la intervención. De ahí que la ESM no sea conceptualmente un objetivo, sino una restricción de aquellos objetivos sociales que distorsionan la centralidad del mercado³⁸.

La segunda conclusión es que la ESM está condicionada por los instrumentos previstos para su realización, es decir, son los instrumentos los que determinan el verdadero alcance del objetivo. Por eso, es necesario contextualizar a la ESM con el artículo 119 del TFUE, que se manifiesta como modelo en el contenido de este precepto. La referencia a la ESM en el artículo 119 del TFUE es inexistente. En su lugar, este artículo al definir los principios rectores de la política económica y monetaria de la Unión menciona la economía de mercado abierta y de libre competencia, precios estables, finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable. Solamente estos principios se mencionan en los artículos 120 y 127 del TFUE, como principios fundamentales de las intervenciones en política económica y monetaria de la Unión. De esta manera, la ESM altamente compe-

³⁸ MICCÚ, R., «Economia e costituzione: una lettura della cultura giuspublicistica tedesca», *Quaderni del Pluralismo*, n° 1, 1996, pp. 243-288.

titiva no se erige como el prototipo definidor del modelo de constitución económica, sino que su verdadero significado se desprende de su vinculación con las disposiciones referentes al mercado interior y la UEM.

La economía de mercado abierta y de libre competencia impone la decisión de principio del sistema que condiciona y preside el ordenamiento jurídico europeo. Los objetivos de la Unión sólo encuentran espacios para su materialización en base a su compatibilidad con los principios del mercado y la UEM. Al mismo tiempo, son los que establecen la verdadera relación entre los fines económicos y sociales enumerados por el artículo 3 del TUE. La prevalencia de los objetivos económicos resulta de la propia dicción de los preceptos vinculados a la definición de la constitución económica del Estado regulador (artículo 119 del TFUE). Por ello, lo que se establece es una relación de jerarquía que determina la primacía de los objetivos económicos sobre los objetivos sociales. Estos últimos situados en una posición jerárquicamente subordinada, conforman la definición del modelo de constitución económica del vínculo económico. Y como paradigma de esta centralidad del mercado, la configuración de la estrategia coordinada para el empleo en la Unión³⁹.

1. LA GOBERNANZA DEL EMPLEO EN LA UE

En base a las disposiciones del Título IX del TFUE (arts. 145-150), el empleo aparece caracterizado por tres elementos. En primer lugar, la subordinación del dispositivo normativo a las políticas macroeconómicas. Así, la estrategia europea para el empleo debe de salvaguardar la competitividad de la economía europea. En concreto, los artículos 146.1 y 148.2 prescriben tanto para los Estados miembros como para el Consejo que la determinación de las políticas nacionales de empleo, así como la fijación de las orientaciones en materia de ocupación, deberán de ser compatibles, a su vez, con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión, adoptadas de acuerdo con el principio de una economía abierta y de libre competencia (artículo 120). Esta centralidad de la estabilidad macroeconómica, que cumple funciones de dirección negativa, se acentúa si tenemos en cuenta, por una parte, que no existe en todo el complejo normativo

³⁹ JOERGES, Chr., «Will the welfare state survive the European integration?», *European Journal of Social Law*, nº 1, 2011, pp. 4-19.

que integra el Título IX una disposición análoga que sancione el reenvío de las políticas económicas a las orientaciones de la política de empleo. Y por otro lado, la ausencia de sanciones ante una eventual inobservancia de estas orientaciones contrasta con el régimen sancionador previsto con respecto al déficit público excesivo (artículo 126.11).

En segundo lugar, el fomento del empleo como «asunto de interés común» (artículo 146.2) y no como objetivo, minimiza aún más el potencial alcance del dispositivo. Desde esta perspectiva, la dimensión individual y colectiva del derecho al trabajo desaparecen, y ello fundamentalmente por dos causas. La primera, es que ya no hablamos en términos de pleno empleo, sino de la más inocua expresión «tendente al pleno empleo». Ya que, como hemos visto, la estrategia coordinada para el empleo se contextualiza en el marco de los objetivos económicos que se afirman como prevalentes. El marco de la política de empleo que actúa como condicionante de la misma son los artículos 119 y 120, explícitamente admitido a través de la conexión que se establece con las políticas económicas de la Unión por el propio artículo 145. Así diseñada, la apertura de espacios de intervención política de la Unión en materia de empleo lejos de individualizar objetivos sociales que permitan su configuración como parámetro de legitimidad en el ordenamiento europeo, no hace sino acentuar el paradigma de la integración económica⁴⁰. La definición de los principios económicos contenidos en el artículo 119 del Tratado se configura como el núcleo de la constitución económica frente al cual el vínculo social no puede sino adoptar un estatus de subordinación. De acuerdo con esta lógica, la expresión «tendente al pleno empleo» adquiere el significado de un empleo compatible con los parámetros interiorizados por la constitución económica, y previstos por los Tratados; en los que el paradigma de la flexibilidad ocupa la centralidad reservada en la constitución económica del Estado social a las políticas intervencionistas del pleno empleo⁴¹. La definición de los principios en la materia así lo confirman: «para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico» (artículo 145).

La centralidad que tenía el pleno empleo en el Estado social estaba directamente vinculada a la función de garantía del trabajo que adquirían los pre-

⁴⁰ MAESTRO, G., «El Tratado de Lisboa y la constitución económica», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 9, 2008, pp. 37-68, en pp. 50-53.

⁴¹ PAULSEN, M., TRIANTAFILLOU, P., «The Lisbon strategy and the alignment of economic and social concerns», *Journal of European Social Policy*, nº 21, julio 2011, pp. 197-209.

ceptos que fundamentan la intervención pública en el sistema económico, a través de la promoción de las condiciones para hacer efectivo el derecho al trabajo. Aunque esta intervención aparecía atemperada por criterios de oportunidad política, lo cierto es que el primado de la política con respecto al mercado en la ordenación del sistema económico constituía una exigencia constitucional que expresaba el proceso de integración del Trabajo en el Estado Social⁴². En el ordenamiento jurídico europeo, el gobierno de la economía desaparece, y con él, las garantías constitucionales del trabajo, y significativamente, aquella del pleno empleo. Análogas conclusiones se alcanzan con relación a la dimensión individual que acompañaba al derecho al trabajo del Estado social. La estabilidad en el empleo circunscrita a la disciplina de las relaciones contractuales estándares o típicas, es decir, los contratos de duración indeterminada, no tiene cabida en una política de empleo donde el acento se desplaza a las causas de distorsión de la ocupación. Entre ellas, cobra especial relevancia la alta rigidez del mercado de trabajo, que se traduce en altos costes que desincentivan el uso de recursos económicos para otros destinos que puedan permitir colocar a las personas en busca de empleo y también favorecer la competencia económica. Por esta razón, la política de empleo europea más que incorporar una fuente de derechos, lo que establece es una vía de homogeneización de las normas reguladoras de los mercados de trabajo en torno a la flexiguridad⁴³.

Así diseñada, la actuación en materia de empleo resulta no ser más que la determinación de las condiciones de empleabilidad en el mercado de trabajo, es decir, la antítesis del derecho al trabajo del Estado social. La retórica de la empleabilidad y la flexiguridad aparece confirmada en la Estrategia Europa 2020, como veremos más adelante.

El tercero y último de los elementos que caracterizan a la política de empleo de la Unión es el de los mecanismos previstos para su actuación. Lo más relevante es que la ejecución de las políticas de empleo aparece confiada a las políticas estatales, lo que obstaculiza su reconocimiento como materia con especificidad propia en el ordenamiento europeo (artículo 146). Esto supone que el Título Empleo se limita a integrar a éste en la formulación e implementación de otras políticas y acciones de la Unión, y a establecer mecanismos para la coordinación de las políticas de empleo a nivel europeo. En este

⁴² MAESTRO, G., *La Constitución del Trabajo en el Estado social*, Ed. Comares, Granada, 2000, pp. 64-67.

⁴³ LASA, A., *Constitución económica y derecho al trabajo en la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, 2011, pp. 115-147.

contexto, las orientaciones anuales para el empleo se presentan como el elemento clave del método de coordinación. El Consejo, a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Parlamento Europeo (PE), al Comité Económico y Social (CESE), al Comité de las Regiones (CDR) y al Comité de Empleo (CEmpl), elaborará orientaciones que los EEMM tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo (artículo 148.2). El complejo de esta disposición indica a primera vista, que la posible vinculación del informe anual a los Estados miembros se atenúa, comprometiendo la función de dirección que pudiera cumplir. Además, a renglón seguido se señala, utilizando un léxico más comprometido, que dichas orientaciones serán compatibles con las orientaciones económicas generales, lo que comporta la primacía de los objetivos económicos y monetarios de la Unión sobre las orientaciones de empleo. En segundo lugar, el Consejo efectuará anualmente un examen de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo (artículo 148.4). La evaluación del Consejo estará basada en un informe anual que cada Estado miembro tiene que facilitar al Consejo y a la Comisión (artículo 148.3), así como también en las opiniones del CEmpl. (artículo 148.4). El Consejo si lo estima conveniente a la vista de dicho examen, podrá sobre la base de una recomendación de la Comisión formular recomendaciones a los EEMM. Sin embargo, tales recomendaciones carecen de vinculatoriedad jurídica alguna. Paralelamente, el Tratado establece la creación de un CEmpl. de carácter consultivo, para fomentar la coordinación entre los EEMM en materia de políticas de empleo y de mercado laboral (artículo 150).

Finalmente, el artículo 149 del Tratado habilita al PE y al Consejo a adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al CESE y al CDR, medidas de fomento «para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo». Tales medidas podrán consistir en iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y las buenas prácticas, facilitar los análisis comparativos y el asesoramiento, así como la promoción de planteamientos innovadores y la evaluación de experiencias, sirviéndose especialmente de proyectos piloto. No obstante, el potencial innovador que entraña el precepto se atenúa a tenor de las limitaciones previstas para el mismo, porque las específicas medidas adoptadas «no podrán incluir armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros».

Desde esta óptica, la configuración de la actuación en materia de empleo en el ordenamiento europeo posibilita que la competitividad entre los siste-

mas sociales estatales, a través de la reducción de las garantías laborales tradicionales del Estado social para atraer la captación de capitales, no sólo sea una dinámica aceptada sino que se convierta en el instrumento para obtener niveles siempre más altos de flexibilidad. Una institucionalización de la competencia entre sistemas, sin que sea fijado desde la instancia europea un estándar mínimo de protección de los derechos sociales y laborales⁴⁴. De ahí que la intervención europea en materia social no tenga como objetivo la creación de un espacio de regulación social propio desde el que definir los estándares europeos de protección social, sino vigilar el cumplimiento por los derechos nacionales de las normas del mercado interior. La centralidad de la integración negativa se acentúa aún más a medida que la definición de objetivos no contribuye a dotar de contenidos propios a la integración positiva, y se continúa consolidando el carácter embrionario del espacio social⁴⁵.

2. EUROPA 2020, PAQUETE DE EMPLEO JUVENIL Y CONSEJO EUROPEO DE MARZO DE 2013

Europa 2020⁴⁶ representa la última iniciativa de la Comisión Europea en el marco de la estrategia coordinada para el empleo. Se trata de un documento que sucede a la Agenda de Lisboa⁴⁷ y, como tal, referente de las principales líneas de actuación futuras de la UE y los EEMM en la materia. Al mismo tiempo, su configuración como medida de respuesta a las necesidades planteadas por la crisis económica y financiera surgida a finales del 2008, hacen de Europa 2020, un documento que fija las posiciones de las instituciones europeas y los Estados miembros de la Unión, en la valoración y alcance de los desafíos a los que se enfrenta la economía europea.

Sin embargo, en la respuesta institucional de la UE a la crisis se mantiene el paradigma descrito de la intervención reguladora, a saber, autonomía

⁴⁴ MAESTRO, G., «El Tratado de Lisboa y la constitución económica», op.cit., pp. 50-53.

⁴⁵ DE CABO, C., «Constitucionalismo del Estado social y Unión Europea en el contexto globalizador», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 11, 2009, pp. 17-48, en pp. 17-30.

⁴⁶ Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador: Europa 2020» [COM (2010) 2020 final].

⁴⁷ Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2000 reunido en la ciudad de Lisboa (Agenda Lisboa).

del mercado y compatibilidad subalterna de la política de empleo⁴⁸. La economía de mercado sigue siendo el punto de partida para la salida de la crisis, tal y como se pone de relieve en documento de trabajo de la Comisión de noviembre de 2009⁴⁹. Por lo tanto, la recuperación continua confiándose al mercado y su principal valedor, la competencia. Todo ello, a pesar de que la crisis ha desvelado las carencias del modelo económico adoptado por el constitucionalismo de mercado de la Unión. Fundamentalmente, la ausencia de un gobierno económico europeo que dote a la Unión de competencias de gestión y de intervención⁵⁰. De tal forma que la constitución económica europea continúa depositando su confianza en el mercado y la regulación como mecanismo de tutela. Este aspecto se manifiesta en las ventajas que para Europa 2020, se derivarán de la respuesta coordinada a la crisis en el Plan Europeo de Recuperación Económica⁵¹. La recuperación de las cotas de bienestar procederá del mercado y sus correlatos: el PEC, y las exigencias de la competitividad materializadas en los contenidos de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo que acabamos de analizar.

La gobernanza económica que excluye la intervención en el mercado y las estrategias de flexiguridad como mecanismo de apoyo al empleo, constituyen la respuesta social de la instancia supranacional europea a la crisis. A su vez, el condicionamiento de la política de empleo por las prerrogativas de la integración negativa se manifiesta en el articulado de la estrategia dirigida a «convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social»⁵². De nuevo, la más inocua expresión alto nivel de empleo y su *alter ego*, la empleabilidad, se integran en el circuito del constitucionalismo de mercado europeo y sus condicionantes. En particular, el «crecimiento integrador»⁵³

⁴⁸ HACKER, B., VAN TREECK, T., «What influence for European governance? The reformed Stability and Growth Pact, the Europe 2020 Strategy and the European Semester», *International Policy Analysis*, diciembre 2010, pp. 1-18, en pp. 3-5.

⁴⁹ Documento de Trabajo de la Comisión Europea de 24 de noviembre de 2009 «Consulta sobre la futura estrategia UE 2020», [COM (2009) 647 final]. La estrategia inicialmente se llamó UE 2020 aunque finalmente se optó por el nombre Europa 2020.

⁵⁰ GARCÍA, M.A., MAESTRO, G., «Estado-mercado y crisis sistémica», *Jueces para la democracia*, nº 65, 2009, pp. 8-23. DE GRAUWE, P., «The fragility of the Eurozone's institutions», *Open Economies Review*, 21 (1), 2009, pp. 167-174.

⁵¹ Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de 26 de noviembre de 2008 «Un plan europeo de recuperación económica» [COM (2008) 800 final].

⁵² Comunicación Europa 2020, op. cit., p. 3

⁵³ *Ibidem.*, p. 7.

consistente en el fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial, junto con la panoplia instrumental que lo sustenta: la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos»⁵⁴, para modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de capacidades a lo largo de su vida con el fin de aumentar la participación laboral y adecuar mejor la oferta y la demanda de trabajos, en particular mediante la movilidad laboral; consolida la caracterización del trabajo como factor de producción e ilustra la intensificación del proceso de transición de la valorización del capital al trabajo. Al acentuarse su dimensión de factor de producción, se imposibilita la distribución, tal como se realizaba en el mercado intervenido por el Estado social⁵⁵.

El objetivo es crear condiciones para modernizar los mercados laborales para así incrementar los niveles de empleo y garantizar la continuidad de los modelos sociales de los Estados miembros, esencialmente a través de la habilitación a las personas mediante la adquisición de nuevas cualificaciones con el fin de que la población activa actual y futura se adapte a las nuevas condiciones y a potenciales cambios de carrera; la reducción del desempleo y, el incremento de la productividad⁵⁶. Todo ello supone reformar los mercados de trabajo nacionales con el fin de garantizar su compatibilidad con los principios fundamentales del constitucionalismo de mercado. Singularizar la oleada de reformas laborales que se están produciendo en los Estados miembros desde la perspectiva de la legislación laboral de la ruptura del Estado social, reviste gran importancia. Sobre todo, por la nueva función atribuida al trabajo en estos bloques normativos, que se traduce en la consolidación de la ruptura del equilibrio de poder y de la dinámica garantista que había caracterizado al derecho del trabajo fraguado en los parámetros del constitucionalismo social⁵⁷.

⁵⁴ Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 23 de noviembre de 2010. «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo» [COM (2010) 682 final].

⁵⁵ DE LA CAL, M.L., BEMGPETXEA, A., «La flexiguridad como clave de la política de empleo de la Unión Europea: entre la competitividad, la inclusión social y el respeto de los derechos sociales», en De la Cal., M.L., Bengoetxea, A., García, A., Uncetabarrenechea, J. (coord.), *La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el s. XXI*, Ed. Eurobask, Vitoria, 2011, pp. 13-23.

⁵⁶ Comunicación Europa 2020, op. cit., p. 20.

⁵⁷ FUCHS, M. «La reforma del mercado del trabajo en Alemania», *Revista de Derecho Social*, nº 36, 2006, pp. 235-250, en pp. 237-239. HANAU, P. «La (cautelosa) refor-

Aunque algunos de los elementos de estas reformas estaban ya presentes en las modificaciones registradas en la década de noventa, caracterizadas por una apertura hacia la flexibilidad, en nuestra opinión, el contexto actual de crisis económica y financiera en el que se sitúan las reformas intensifica la ruptura de los mecanismos de integración del trabajo del Estado social. De modo que las transformaciones operadas en el ámbito laboral, no son una simple adaptación del modelo al nuevo paradigma sin comprometer la forma de Estado social. Esto supone una visión sesgada que valorando los efectos del paradigma de la globalización en los institutos centrales del derecho del trabajo, lo desvincula de la forma de Estado en la que tales instancias encuentran su razón de ser. Los postulados de la constitución económica europea se integran en la axiología constitucional de los derechos nacionales alterando los términos en los que se conjugaba la relación trabajo-capital en el constitucionalismo social. En este, el trabajo constituía el eje definidor de una legislación donde se trazaban límites y vínculos para la iniciativa económica privada y para la libertad de empresa. Un vínculo social, expresión del gobierno público de la economía materializado en vínculos del sector privado hacia el bienestar social⁵⁸.

Por el contrario, ahora el nexo entre el capital y el trabajo se sitúa en una perspectiva en la que el mercado se considera el principal instrumento para la realización del derecho del trabajo, y éste un medio para ampliar la libertad de mercado y no para restringirla. En este sentido, las directrices europeas de actuación del empleo se comportan como agregados de las políticas económicas de la Unión Europea. Un correlato para los mercados de trabajo de los valores básicos de la competencia mercantil. Este último aspecto, que caracteriza la política de empleo de la Unión como un componente carente de un contenido autónomo y subordinado a la centralidad del mercado, refleja el impacto de dicha centralidad. La empleabilidad y adaptabilidad contempladas por Europa 2020, devienen conceptos centrales en las legislaciones sociales nacionales ahora revisadas y redactadas desde la perspectiva de los principios reguladores de la competencia en el mercado europeo⁵⁹.

ma del mercado laboral en Alemania», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 72, 1995, pp. 513-524, en pp. 515-524. LABORDE, J-P., «La experiencia francesa en materia de reforma del mercado de trabajo», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 72, 1995, pp. 525-534, en pp. 526-529.

⁵⁸ CANTARO, A., «El declive de la constitución económica del Estado social», en García, M.A. (coord.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Ed. Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones, Bilbao, 1997, pp. 153-178

⁵⁹ LASA, A., «El ocaso de la normativa garantista del trabajo: la reforma laboral de 2012», *Sistema*, nº 230, 2013, pp. 75-93.

La competencia como principio organizativo del ordenamiento jurídico europeo que manifiesta su primacía formal a través de la propia primacía del derecho de la Unión sobre los derechos nacionales, y su primacía material al constituirse como uno de los componentes esenciales que definen al modelo económico del Tratado de Lisboa. Principio constitucional que despliega sus efectos disciplinantes en los derechos nacionales y europeo condicionando la formulación de las políticas de empleo, lo que dota de homogeneidad al conjunto. La normativa laboral se subordina al derecho de la economía y a la disciplina de la competencia. Ahora lo que se valoran son sus efectos en el funcionamiento del mercado como consecuencia de la ruptura del vínculo social.

Consideraciones que también se desprenden de los últimos documentos adscritos a la Estrategia Europa 2020. En particular, el Paquete de Empleo Juvenil⁶⁰, y las Conclusiones en materia de política de empleo adoptadas por el Consejo Europeo en marzo de 2013⁶¹. Ambos documentos tienen en común la prioridad otorgada al fomento del empleo para los jóvenes, considerando las elevadas tasas de desempleo juvenil. Tal y como se desprende de las conclusiones, para alcanzar este objetivo se parte de la relación crecimiento-saneamiento presupuestario. Concretamente, el Consejo apuesta por un saneamiento presupuestario diferenciado y favorable al crecimiento alcanzable a través de los mecanismos de la nueva GEE (conclusión nº 3). Una declaración que hace visible la trampa de la juridificación de la austeridad. La pannotia instrumental de la gobernanza económica en su impulso legitimador de una estabilidad presupuestaria que centra su realización en el recorte del gasto público, avoca a las políticas de empleo a un margen de maniobra escaso y en todo caso, centrado en reformas estructurales favorables a la estrategia de la acumulación del capital. La devaluación de salarios para alcanzar mayores ventajas competitivas, la individualización de las contrataciones, la redistribución regresiva del poder en las empresas a través del dogma de la flexiguridad, son sólo algunas de las medidas presentes en los procesos reformatores del mercado laboral que se han visto obligados a efectuar los países del sur de Europa en cumplimiento de las bondades de la salud presupuestaria⁶². Priorizando el equilibrio presupuestario, a través de la institucionalización

⁶⁰ Propuesta de Recomendación del Consejo realizada por la Comisión el 5 de diciembre de 2012 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil [COM (2012) 729 final].

⁶¹ Conclusiones del Consejo Europeo de 14 y 15 de marzo de 2013 [EUCO 23/13].

⁶² DEAKIN, S., «The sovereign debt crisis and European Labour Law», *Industrial Law Journal*, nº 3, 2012, pp. 251-253.

zación de la regla de oro, frente a los derechos sociales laborales, el fomento del empleo en términos de garantía deviene un brindis al sol. A menos que la clave sea la cantidad, esto es, el número de personas que abandonan el desempleo, y no la calidad de los puestos de trabajo en cuestión, lo que se consigue es ahondar en el constatado e irreversible proceso de precariedad laboral⁶³.

Precisamente, estas dudas se han suscitado con relación al Paquete de Empleo Juvenil y su contenido estrella, la Garantía de Empleo Juvenil, consistente en «facilitar la transición de los estudios al mundo laboral de manera que, en un máximo de cuatro meses tras acabar los estudios o quedarse en paro, los jóvenes de hasta 25 años reciban ofertas de trabajo, formación, aprendizaje o prácticas de calidad». Por lo pronto, se trata de una recomendación supervisada a nivel nacional a través del Semestre Europeo. Curiosamente, un mecanismo adicional para ejercer un control sobre las finanzas públicas nacionales. Además, la definición no aclara qué tipo de estudios o formación es necesaria para acceder a la garantía, con el riesgo de generar un encadenamiento perpetuo de contratos adscritos al sistema de Garantía juvenil, un incentivo para la contratación cuyo mayor atractivo sea el menor coste para el empresario. Cuestiones que han sido consideradas por la propia Comisión que está elaborando un marco de calidad de las prácticas al respecto. Pero quizás, el aspecto más significativo sea que esa Garantía se haya visto reforzada recientemente a través del denominado «New Deal for Europe»⁶⁴, auspiciado por el eje franco-alemán, que pretende multiplicar por diez a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la cantidad de los créditos que se concederán a las empresas que contraten y formen a jóvenes (un total de 60.000 millones, frente a los 6.000 millones iniciales). En cualquier caso, el tiempo dirá si se trata de un nuevo canto de sirena o si por el contrario, responde a una auténtica reorientación de la política de empleo de la Unión.

⁶³ ARMINGEON, K., BACCARO, L., «Political economy of the sovereign debt crisis: the limits of internal devaluation», *Industrial Law Journal*, nº 3, 2012, pp. 254-275.

⁶⁴ Der Spiegel – Spiegel Online, «Arbeitslosigkeit: Deutschland und Frankreich wollen mehr Jobs für Jugendliche schaffen», nota publicada el 13.05.2013. Disponible en <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschland-und-frankreich-initiative-gegen-jugendarbeitslosigkeit-a-899409.html> (último acceso 9.10.2013).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas económicas y monetarias como marco de definición de la política de empleo europea son el principal obstáculo para la activación del crecimiento: mientras las tasas de desempleo alcanzan cifras de record en la UE, la respuesta social europea a la crisis pasa por la adopción de medidas que no terminan de superar su estatus de subordinación al mercado. Los documentos políticos vinculados a la estrategia europea del empleo que se han analizado a lo largo de estas páginas, no hacen sino reproducir el carácter marginal de la dimensión social europea determinado por la centralidad absoluta del mercado y sus correlatos. De hecho, de nada sirve incluir entre los objetivos de la Unión aquel del alto nivel empleo, cuando los mecanismos de los que se disponen terminan por desvirtuar su propia realización en la práctica. De ahí que la activación del empleo requiere más del fortalecimiento de políticas adecuadas, que no de la mera afirmación de proyectos, recomendaciones o declaraciones de intenciones. El empleo se contextualiza de acuerdo con los parámetros del constitucionalismo de mercado europeo, donde la UEM orientada a la estabilidad macroeconómica y materializada en políticas fiscales sólidas, moderaciones salariales, reducción de déficits públicos y balanzas de pago saneadas, acentúan el desmantelamiento de las tradicionales políticas de empleo del constitucionalismo social hacia una política de la ocupación dirigida por y desde el mercado. El método abierto de coordinación como marco de la Estrategia Europea de Empleo implica una gobernanza del empleo en la Unión caracterizada por la ausencia de vínculos jurídicos y la privatización de la decisión política a través de la implicación de sujetos privados en el proceso de toma de decisiones. Esta democracia experimental⁶⁵, o colaborativa, basada en una co-regulación y compatibilidad de incentivos⁶⁶, apuesta por una reestructuración de la política sobre la base de la privatización de la política. Un proceso de remercantilización que acentúa la funcionalidad de la ocupación a la acumulación del capital. La racionalidad reguladora de la gobernanza del empleo en la UE se pondera básicamente sobre la base de datos de naturaleza económica.

La urgencia de un gobierno (público) de la economía a nivel europeo: la solución a esta situación no pasa, en nuestra opinión, por trasladar sin más al

⁶⁵ SZYSZCZAK, E., «Experimental governance: the open method of coordination», *European Law Journal*, nº 4, 2006, pp. 486-502.

⁶⁶ MAJONE, G., «The transformation of the regulatory State», *Observatorio sull'Analisi d'impatto della regolazione*, septiembre 2010, pp. 19-24.

ámbito supranacional las prerrogativas sociales nacionales, de tal forma que los EEMM cedan espacios de su soberanía en este ámbito a las instituciones de la Unión. Fundamentalmente, porque esta cesión de espacios no cambiaría el estado de la cuestión, dado que los condicionamientos de la UEM y sus mecanismos de saneamiento de las finanzas públicas intervienen a un doble nivel. Esto es, no sólo actúan redefiniendo los espacios de realización de las políticas de empleo nacionales a través de los compromisos asumidos por los EEMM en la zona del euro y con la ratificación de los mecanismos legislativos reformadores de la GEE descritos. De manera que el espacio social nacional queda confinado a los ámbitos de control y de disciplina del gasto social. También la UE ha de observar estos principios y por ende, la propia integración positiva europea.

En este sentido, la pérdida de la soberanía social nacional y su necesidad de sustituirla por otra, la soberanía social europea, que resuelva sus insuficiencias y contradicciones, deriva de una interpretación que neutraliza las transformaciones incorporadas por la estructura constitucional europea como proceso de deconstrucción del Estado social. Ciertamente, estas premisas tendrían cierta virtualidad en un contexto económico en el que la autonomía estatal para intervenir en el ámbito socio-económico fuera todavía factible, dado que atenuaría el impacto de la tutela-garantía del mercado interior sobre los institutos centrales de redistribución. Sin embargo, no es este el caso.

Por eso, consideramos que es necesario recuperar el gobierno público de la economía en el contexto supranacional. Este razonamiento supone desde un punto de vista jurídico, no una mera reforma de la GEE. Tal y como señala Collignon, gobierno económico no significa una forma intergubernamental de coordinación macroeconómica que tiene en el Eurogrupo a su máxima expresión. Una comunidad epistémica constituida por un grupo de expertos, y no una institución que responda a sus electores, la ciudadanía de la Unión⁶⁷.

De ahí que nuestra propuesta sea la de una reforma del propio Tratado de Lisboa en la que se constitucionalice los principios de la redistribución y la tutela-garantía del vínculo social. Un vínculo social europeo que legitima la intervención pública sobre la economía en función de una caracterización de las libertades económicas como garantía de un ámbito de competencia dentro del espacio económico cuya definición corresponda al poder político y no al mercado. El establecimiento de un gobierno de la economía a nivel europeo, implicaría la ruptura de la primacía absoluta de los principios jurídicos

⁶⁷ COLLIGNON, S., *The European Republic. Reflections on the political economy of a future constitution*. Federal Trust for Education and Research, 2003, pp. 110-115, 161.

fundamentales en torno a los que articula el proyecto europeo, mercado interior, economía de mercado abierta y de libre competencia. La superioridad de estos principios sobre los que conectan con la integración positiva, solidaridad, igualdad, es tal, que estos últimos aparecen configurados en torno a la axiología del mercado y sus correlatos. La solidaridad deviene una solidaridad competitiva, mientras que la igualdad deviene un principio declinado en función de su conexión con las libertades económicas de la Unión⁶⁸. Esta centralidad del mercado impide a las instituciones europeas intervenir para corregir las disfuncionalidades del mercado interior.

La integración estatal en el orden surgido de la globalización afecta a la esfera estatal y global. Desde ambas esferas se pretende limitar la capacidad de intervención del poder público en la economía, subordinando este poder a las exigencias del capitalismo financiero. Por lo tanto, la gobernanza económica define precisamente esa forma de actuación del poder en el ámbito económico condicionado por la estrategia global dedicho capitalismo. En este sentido, si el actual proceso de integración europea es la forma de inserción regional en el contexto global, se trata de hacer de la instancia europea la base de actuación para el control del mercado⁶⁹.

EL IMPACTO DE LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA EN LA ESTRATEGIA HACIA UNA POLÍTICA DE EMPLEO MEJORADA

RESUMEN: En el primer semestre de 2012, las instituciones europeas y los Estados miembros decidieron dar un impulso a la ocupación que se materializó en dos documentos políticos, la Comunicación «Hacia una recuperación generadora de empleo», y el «Pacto por el Crecimiento y el Empleo». Sin embargo, esta estrategia hacia una política de empleo mejorada no logra superar las deficiencias que acompañan al diseño estructural de la dimensión social europea, en el que el mercado interior y sus correlatos asumen una centralidad incondicionada. Paralelamente, el conjunto de medidas normativas que acompañan a la nueva gobernanza económica europea no hacen sino consolidar esta centralidad. De ahí la necesidad de constitucionalizar a nivel supranacional principios que permitan regular el mercado y que doten a la integración positiva de sustantividad propia.

PALABRAS CLAVE: nueva gobernanza económica europea, Estado regulador, integración positiva, constitucionalismo de mercado europeo.

⁶⁸ LASA, A., *Los derechos sociales en el constitucionalismo de mercado: aportas de la dimensión social en la Unión Europea*, Ed. Universidad del País Vasco, UPV/EHU, 2012, pp. 125-129.

⁶⁹ GARCÍA, M.A., MAESTRO, G., «Constitución y capitalismo financiarizado: por un constitucionalismo crítico», *Jueces para la democracia*, nº 74, 2012, pp. 3-11.

THE IMPACT OF THE NEW EUROPEAN ECONOMIC GOVERNANCE IN THE STRATEGY TOWARDS AN IMPROVED EMPLOYMENT POLICY

ABSTRACT: During the first half of 2012, the European institutions and Member States decided to boost jobs through two policy documents: the Communication «Towards a job-rich recovery», and the «Compact for Growth and Jobs». However, this strategy towards a better employment policy cannot overcome the structural deficiencies of the European social dimension, above all, the unconditioned centrality of the internal market and its correlates. At the same time, those normative measures linked to the new European economic governance consolidate this centrality. Hence the need to constitutionalise at the supranational level principles that allow to regulate the market and to give to positive integration own substance.

KEY WORDS: new economic governance, regulatory State, positive integration, European market constitutionalism.

L'IMPACT DE LA NOUVELLE GOVERNANCE ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE DANS LA STRATÉGIE VERS UNE MEILLEURE POLITIQUE DE L'EMPLOI

RÉSUMÉ: Dans la première moitié de 2012, les institutions européennes et les États membres ont décidé de renforcer l'occupation par deux documents de politique, la Communication «Vers une reprise génératrice d'emplois» et le «Pacte pour la Croissance et l'emploi». Cependant, cette stratégie visant à améliorer la politique de l'emploi ne parvient pas à combler les lacunes qui accompagnent la conception structurelle de la dimension sociale européenne, dans laquelle le marché et ses corrélats assument un rôle central inconditionné. De même, l'ensemble des mesures politiques qui accompagnent la nouvelle gouvernance économique européenne consolide cette centralité. Par conséquent, la urgente nécessité de constitutionnaliser des principes supranationaux pour la régulation du marché et de fournir l'intégration positive de substantivité propre.

MOTS CLÉS: nouvelle gouvernance économique européenne, Etat régulateur, l'intégration positive, constitutionnalisme du marché.