



Emèrit Bono Martínez

"MERCADO ÚNICO, PROTECCIÓN SOCIAL Y  
CIUDADANÍA EUROPEA "

**Quaderns de Política Econòmica.**

*Revista electrònica. 2<sup>a</sup> època.*

Vol. 2, Enero-Marzo 2003

Edita:



---

Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València  
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia  
FAX: 963828415 - WEB: [www.uv.es/poleco](http://www.uv.es/poleco)

ISSN: 1579 - 8151

# MERCADO ÚNICO, PROTECCIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA EUROPEA

**Emèrit Bono Martínez**

Catedrático de Política Económica de la Universidad de Valencia

RESUMEN: *Este artículo postula que los avances que han tenido lugar en la Unión Europea en materia de mercado único se complementen ahora con una acción que dote de mayor contenido al concepto de "ciudadanía europea". Ello exigiría avanzar en la conformación de un espacio europeo de acción política colectiva, donde alcance un mayor peso la política social comunitaria.*

## 1. Dónde estamos y hacia dónde vamos

Se trata en este artículo de poner de relieve el "decalage" que se está produciendo en la Unión Europea entre los procesos de *polity-building* y de *policy-making*: poco desarrollado el primero y bastante avanzado el segundo. En esta dirección no se ha conformado ni un espacio europeo de acción política colectiva ni un espacio mediático/comunicativo común. Como dicen Adelantado, J. y Gomá, R. [2000, pág. 193] *"la Unión es un policy-making state, pero tal Estado no se desarrolla en el marco de polity democrática alguna"*.

Precisamente nuestro objetivo es poner de manifiesto aquellos procesos mediante el análisis de los procesos de integración negativa y positiva de la U.E., sus limitaciones y posibilidades desde la creación del mercado único europeo (AUE, 1986) hasta el momento presente. Especial consideración realizaremos al final del recorrido del proceso de legitimación democrática de la construcción europea, especialmente la referida al mercado único y la necesidad de su compensación a través de la "ciudadanía europea".

En general los analistas están de acuerdo en que las políticas sociales de la U.E. interaccionan, bajo un esquema de dependencia relativa, con el proceso de convergencia nominal, proceso que, a su vez, se inserta en un modelo predominante de globalización capitalista liberal [Adelantado y Gomá, 2000; Fitoussi, J.P. y Le Cachease, J. i al., 2002]. Los contenidos de este modelo neoliberal están presididos por tres principios básicos (con un fuerte contenido ideológico) que están remodelando el sistema económico y político-social de los países de nuestro entorno. Esta triada de principios son: la liberalización de los mercados, la desregulación de la economía y las privatizaciones de sectores enteros de la economía [Informe Lisboa, 1995; Petrella, R., 2001].

Ello tiene una consecuencia: si bien el capitalismo global y la unión monetaria realmente existentes no excluyen la dimensión social comunitaria, tampoco se da entre ellas un diálogo de igual a igual.

En esta dirección, no se puede olvidar el papel de los diversos actores que se mueven dentro de la lógica del sistema capitalista: propietarios del capital, sindicatos, gobiernos, etc. Todos ellos contribuyen al proceso productivo existiendo una dependencia mutua que se supone simétrica: los propietarios del capital tienen que invertir y crear empleo para obtener un beneficio, mientras que los sindicatos y los gobiernos tienen que permitir a los propietarios del capital lograr un beneficio para obtener empleo, rentas salariales e ingresos fiscales.

Sin embargo, aquel proceso de dependencia mutua es realmente asimétrico. Mientras que los gobiernos y sindicatos carecen de menos opciones, los propietarios del capital sí tienen elección. Si consideran poco atractivo invertir en activos creadores de empleo, pueden optar por activos financieros especulativos, por comprar oro, por invertir en otros lugares más rentables, etc. O sea, los gobiernos y sindicatos

no tienen poder para reducir la tasa de beneficio de las inversiones productivas por debajo de la siguiente mejor alternativa disponible para los propietarios del capital. No conviene olvidar estas lógicas pues, en caso contrario, difícilmente se pueden entender las estrategias de los diversos actores sociales.

No obstante, este modelo neoliberal de globalización y su correlato europeo de integración regional al que ha dado soporte la derecha política y económica europea, puede verse afectado por un cierto número de externalidades negativas de naturaleza social [Adelantado y Gomá, 200; pág. 190]. En concreto:

- 1) La espiral de desinversión de formación ocupacional, ligada a la opción de contratación cualificados formados fuera del propio país
- 2) El dumping social como factor de distorsión de la competencia
- 3) El régimen shopping “como proceso de movilidad ciudadana hacia países con transferencias sociales universales, con las consecuencias para el país receptor de mayor presión sobre el gasto social sin la pertinente compensación financiera
- 4) La diversidad en los sistemas de bienestar entre países frena la movilidad ante la amenaza de disminución de derechos por interrupción del mecanismo contributivo.

Por otro lado, una amplia coalición conformada por una mayoría democristiana y socialdemócrata del Parlamento Europeo, en la época que lideraba la Comisión Delors y Sanders, puso de relieve que, si bien el Mercado Único producía beneficios netos, también generaba ciertas dinámicas dualizadoras entre colectivos y territorios de la Unión (a parte de las externalidades sociales distorsionantes antes mencionadas). De ahí el especial hincapié compensatorio en el desarrollo y fortalecimiento de las políticas sociales y de desarrollo regional enmarcadas en la estrategia de cohesión y apoyadas en los fondos estructurales de la Unión.

Por último, otros actores configurados por la Confederación Europea de Sindicatos, las fuerzas políticas a la izquierda de la socialdemocracia en el Parlamento Europeo y un conjunto de ONG involucradas en el terreno del bienestar social, cuestionan el modelo de globalización económica centrado estrictamente en el crecimiento de beneficios y sin atención alguna hacia su distribución social. En este sentido propugnan la constitucionalización de los derechos sociales a escala comunitaria, creando una esfera supranacional de ciudadanía social, así como el fortalecimiento redistributivo, vía políticas de cohesión para hacer frente a los desequilibrios colectivos y territoriales periféricos [Adelantado y Gomá, op.c., 2000].

En cualquier caso, los analistas concluyen que la actual política social europea responde a la combinación del enfoque neoliberal y el enfoque de la cohesión, con una presencia muy débil de componentes de ciudadanía social universal [Leibfried, Pierson. 1995]. Lo cual no significa otra cosa que la traslación a la práctica del discurso de subordinación relativa de la política social europea a los modelos vigentes de globalización y unión monetaria [Teague, 1998].

No obstante, otros analistas de la construcción europea [Fitoussi, J.P. y Le Cacheux, J. et al.; "Rapport L'Etat de l'Union européenne 2002" ] se muestran algo más cautelosos y optimistas, intuyendo que algunas cosas pueden estar cambiando. Según estos autores, desde hace algunos años, la protección social deviene un factor productivo que hay que poner a trabajar para la competitividad de la Unión Europea. En este sentido, la cumbre extraordinaria de Lisboa (marzo 2000) insta a los Estados miembros a crear un "Estado social activo" para que la Unión Europea pueda "convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo". Desde una perspectiva ideológica e instrumental, estamos ante el paso de un Estado del bienestar keynesiano a un Estado shumpeteriano donde la

educación y la formación se convierten en “inversiones sociales” importantes. La protección social se erige así en un instrumento de la competitividad. Por ello, la Comisión insiste en que “Europa debe velar para que su modelo social sea lo suficientemente flexible y robusto para reaccionar eficazmente a estos nuevos desafíos al tiempo que progresa hacia sus objetivos de una mayor competitividad y cohesión”.

En cualquier caso, lo dicho hasta ahora pone de manifiesto que la política social, por un lado, se considera dependiente de los avatares del modelo neoliberal, moviéndose según los ritmos que marcan los procesos de liberalización y desregulación de los mercados y la economía, de tal manera que emerge como un subproducto de aquel proceso. Pero, por otro, la protección social se puede también convertir en un instrumento valioso de competitividad de un estado schumpetariano europeo.

Pues bien, para intentar precisar estos planteamientos –que no son contradictorios entre ellos pues la “destrucción creativa” schumpetariana se basa en el modelo neoclásico que está alejado del neoliberal– nosotros intentaremos llevar a cabo una incursión práctica y realista de cómo se ha ido construyendo el mercado único europeo vía la integración negativa y las dificultades de la construcción social europea vía integración positiva.

## **2. Los procesos de integración negativa y positiva.**

Por integración negativa hay que entender la eliminación de aranceles, restricciones cuantitativas y otras barreras al comercio u obstáculos a la competencia libre y no distorsionada. Se trata de posibilitar la completa libre circulación de todos los bienes, servicios, capitales y trabajo del mercado integrado de la Unión Europea.

La integración positiva, por el contrario, pretende la reconstrucción de un sistema de regulación económica en el nivel de una unidad económica más amplia (la U.E.).

En el fondo, si bien no enteramente, podría calificarse la anterior distinción en políticas orientadas a la “creación de mercados” y a la “corrección de mercados”. En esta dirección las medidas de integración negativa pueden ser tendentes a la creación de mercados (por ejemplo, la armonización de los estándares de productos nacionales divergentes para eliminar barreras no arancelarias al comercio), mientras que las medidas de integración positiva pretenden la corrección de los mercados (por ejemplo, la regulación de los procesos de producción en materia de condiciones laborales o de control de la contaminación, la protección social) [Scharpf, F., 2000].

Ya hace algunos años J. Weiler señaló que el proceso de integración europea se caracteriza por una asimetría fundamental, una especie de dualismo entre el derecho supranacional europeo y la política intergubernamental europea. Destacó que los politólogos se habían preocupado demasiado por las negociaciones intergubernamentales mientras ignoraban (o no tomaban con suficiente seriedad) la constitución jurisprudencial de una orden legal europea preeminente respecto al derecho nacional. Ese orden jurídico dimanaba de los propios tratados de la Unión y era preeminente –o, al menos, se debía interpretar conjuntamente– respecto a la legislación de cada país firmante de aquellos tratados [Weiler, J.; 1992 y 1994].

Precisamente la principal beneficiaria del derecho supranacional europeo ha sido la integración negativa. En efecto, desde su fundación –a partir de los tratados de Roma– la liberalización pudo extenderse sin que se le prestara demasiada atención política, mediante las intervenciones de la Comisión Europea frente a las infracciones

contenidas en el Tratado y mediante las sentencias y las decisiones prejudiciales del Tribunal Europeo de Justicia. La eficacia supranacional de la Comisión Europea y del Tribunal de Justicia Europeo para impulsar la integración negativa ha sido paradigmática y seguramente lo ha sido por los grados de autonomía que estas dos piezas clave tienen dentro del organigrama de la Unión Europea.

La Comisión ha sacado el máximo partido de su poder de iniciativa para desarrollar políticas reguladoras del mercado europeo, como ponen de manifiesto las 289 Directivas del Mercado Único. Ciertamente ha contado con el apoyo de las grandes multinacionales exportadoras, interesadas en unificar las reglas del mercado con el objeto de superar las restricciones impuestas por el proteccionismo estatal [Majone; 1999].

Otros autores indican que *la política de competencia, basada en un sistema de regulación supranacional, demuestra hasta qué punto la Comisión puede jugar un papel activo y, a veces, independiente dentro de la U.E., ha llegado a ser un ejemplo de cómo ésta puede incrementar paulatinamente el alcance y extensión de sus competencias, utilizando sus propios recursos como los del Tribunal de Justicia Europeo* [Mc Gowan y Wilks; 2000].

Por el contrario, la integración positiva depende del acuerdo de los gobiernos nacionales en el Consejo de Ministros y, cada vez más, también del Parlamento Europeo. Es evidente que este procedimiento está sujeto a los obstáculos combinados que se oponen a las formulaciones de políticas intergubernamentales consensuadas y pluralistas –más adelante trataremos esta cuestión–. Parece claro que esta diferencia institucional fundamental explica la asimetría, con frecuencia lamentada, entre la integración negativa y positiva en la formulación de las políticas de la propia Unión Europea.



### **3. La integración negativa y el mantenimiento de las economías mixtas europeas**

Siempre se ha caracterizado a las economías europeas como economías mixtas: un sector privado potente de producción de bienes y servicios sujeto a la competencia y un sector público también productor –directo o indirecto– de bienes y servicios, así como de funciones infraestructurales y de protección social que estaban más o menos exentas de la competencia del mercado. Si bien, la diversidad entre los países europeos de sus economías mixtas es notable –diversidad que va desde la prestación de los servicios a través de empresas públicas, o regulación de la prestación del servicio, o subsidio a la producción o al consumo– en general, aquella intervención pública englobaba las funciones de educación, investigación básica, radio-televisión, sanidad, pensiones de jubilación, telecomunicaciones, transporte por ferrocarril, aéreo y por carretera, abastecimiento de energía, banca, mercados bursátiles y agricultura.

Pues bien, según diversos estudios descriptivos y analíticos [Mayntz, Scharpf; 1995] de la competencia interna, ninguno de los estados miembros de la Comunidad Europea hubiera sido capaz de lanzar con éxito un ataque legal al estatuto privilegiado del servicio o sectores cercanos al Estado, amparándose en el propio derecho de competencia europeo, actuación que sí ha podido llevar a cabo la Comisión y el Tribunal de Justicia. Probablemente esa actuación de los Estados no habría triunfado por el control democrático. En este sentido la transferencia de competencias reguladoras a una autoridad central alejada de las presiones electorales, como la Comisión, confiere una mayor credibilidad a las decisiones.

No obstante, aquel proceso no comenzó hasta mediados de los ochenta, bajo los efectos del impulso político a la culminación del mercado interno y, también, cuando los cambios en la tecnología y en la competencia internacional minaron la viabilidad de los monopolios nacionales de los servicios públicos. En ese momento, la Comisión inició procesos contra los países que permitían a sus monopolios postales y telefónicos excluir a terceros proveedores de equipos de terminales y servicios de alto valor añadido. Incluso la Comisión decidió utilizar su arma más efectiva, *las Directivas* (según el art. 90.III TCE, estas directivas pueden adoptarse por una mayoría de comisarios sin el acuerdo del Consejo. Hoy también ha de ser aprobada por el Parlamento) para abolir los restantes monopolios de correos y teléfonos en los mercados para terminales y servicios de valor añadido. El Tribunal, a pesar de la consternación de algunos, se mostró de acuerdo [Smidt, S.; 1998].

De esta forma, la Comisión ha logrado impulsar la liberalización de un área tras otra del servicio público, desde las telecomunicaciones, el transporte aéreo y los aeropuertos hasta el transporte por carretera, los servicios postales, el mercado de energía y otros servicios. Ciertamente, con determinadas sentencias del TSJ a principios de los noventa y los acuerdos de Amsterdam de 1997, se ha modulado la idea de los servicios públicos nacionales en el sentido de evitar los riesgos asociados a la maximización del libre mercado como objetivo único (por ejemplo, admitir la posibilidad de subvencionar servicios no rentables en zonas rurales).

Siguiendo la lógica de estas decisiones, ningún área de servicio público se encuentra ahora más allá del desafío del derecho de competencia europea. Aplicando aquella lógica, las escuelas y universidades privadas podrían exigir ahora competir en igualdad de oportunidades con los sistemas de educación pública; lo mismo sucede, o podría suceder, con las organizaciones sanitarias comerciales, que podrían desafiar al sistema público de sanidad en cualquier país de la Unión Europea; igualmente, la

misma demanda podrían plantear los fondos privados de pensiones contra el sistema de pensiones financiado por los ingresos fiscales generales o por los planes de pensiones obligatorios [Scharpf, F., 2000].

De lo dicho se deduce el poderoso papel que la Comisión y el Tribunal de Justicia han desempeñado en la extensión de la integración negativa, sin tener que recurrir a una legitimación política más específica y contemporánea que no sea la de los acuerdos contenidos en los textos de los tratados.

#### **4. La competencia regulativa y la integración negativa**

La integración negativa somete las políticas nacionales a toda una serie de normativas que prohíben o condicionan todo aquello que tenga como efecto la protección de los productores nacionales frente a los competidores extranjeros o que restrinjan de algún modo la libre circulación de bienes, servicios, capital y mano de obra a través de las fronteras nacionales.

Consecuencia de lo anterior es la emergencia de una forma de “competencia regulativa” por motivos económicos entre estados nacionales y sindicatos, entre sistemas de protección social, competencia que debilita su capacidad para regular y gravar fiscalmente los factores móviles de producción y mejorar la posición distributiva del trabajo mediante la negociación colectiva [Sinn, S.; 1993].

En la medida en que los gobiernos dependen de conservar el capital, las empresas y la producción dentro del país para proporcionar empleo, ventas y obtener ingresos fiscales, también debe preocuparles la posibilidad de que sus propias regulaciones –de todo tipo, calidad del producto, medioambientales, de protección social– e impuestos expulsen del país al capital, las empresas y el empleo. La

creciente movilidad internacional crea de este modo una situación en la que los estados territoriales se ven obligados a entablar una competencia regulativa entre sí para atraer o retener a los factores móviles de producción. De tal forma que, en determinadas condiciones, para aumentar la competitividad de un país respecto a otro podrían producirse presiones, por ejemplo, en las cargas regulativas de protección social y fiscales, generando una “carrera hacia el fondo” [Vogel; 1995]. No obstante, en su estudio comparativo medioambiental, Vogel ha mostrado que esa consecuencia no es inevitable. Es más, afirma que la competencia regulativa también puede producir el llamado “efecto California” (normativa diferencial de California respecto a las emisiones a la atmósfera que provocó un fuerte impulso de innovaciones tecnológicas relativas a los “filtros” y nuevas técnicas de producción menos agresivas sobre el medio ambiente) que obligue a los estados a elevar sus requisitos normativos.

Para resolver estos problemas, habría que proceder a una re-regulación europea difícil de conseguir por el alto nivel de consenso que se requiere, bloqueado por los conflictos de intereses entre los gobiernos nacionales (más adelante abordaremos este tema dentro de la integración positiva). Además, en el momento actual no existen los prerrequisitos institucionales de la negociación colectiva redistributiva en el nivel europeo. Como consecuencia se espera que, en conjunto, en Europa se reduzca la capacidad política de intervención eficaz por debajo del nivel que se alcanzó en los estados nacionales durante las décadas posteriores a la guerra [Scharpf, F., 2000].

Precisamente esa no re-regulación a nivel europeo por las dificultades del acuerdo entre los países miembros de la Unión podría generar –si no lo está haciendo en este momento– nuevos conflictos y problemas entre la movilidad de los trabajadores y la protección social. En el *Rapport l’Etat de l’Union Européenne 2002*

[Fitoussi y Le Cacheuse, 2002] se indica que, si bien el trabajo es hoy casi inmóvil en la U.E., desde el momento en que se acepta que en materia de migración social cuenta menos la movilidad del trabajo que la “movilidad marginal” de algunas categorías de trabajadores en el espacio europeo, una cierta movilidad podría afectar muy seriamente al conjunto de los sistemas de protección social. Estos colectivos relativamente móviles serían los jóvenes activos y los no cualificados. Veamos algunos supuestos teóricos:

a) *La cuestión de las jubilaciones o la competencia social para atraer a los jóvenes activos:* Supongamos el carácter decreciente de la movilidad de los individuos a lo largo de su ciclo de vida. Podemos postular pues una cierta movilidad (marginal) de los jóvenes activos frente a la inmovilidad de los jubilados. Como los jóvenes son contribuyentes netos a la Seguridad Social, si se mueven con cierta intensidad hacia los países con menos impuestos harían peligrar los sistemas de jubilación, al socavar las transferencias intergeneracionales (una de las bases del sistema), máxime teniendo en cuenta el contexto de envejecimiento de la población europea. El problema es que una vez se ponen en marcha estos procesos son masivos y las reformas serían muy difíciles de implementar, sobre todo en ausencia de un proceso serio de coordinación europeo.

b) *La cuestión de las prestaciones universales o la cuestión de la competencia social para repeler a los “indeseables”:* Supóngase perfecta movilidad de los trabajadores y perfecta inmovilidad de los trabajadores no cualificados. Esto penaliza a los Estados que realizan políticas sociales más redistributivas. En efecto, una política redistributiva comporta una mayor contribución al esfuerzo fiscal-social nacional de los trabajadores más cualificados y ricos, y una menor contribución relativa

de los menos cualificados y más pobres. Cualquier aumento del carácter redistributivo del sistema de protección social comporta la emigración de los “ricos” y la inmigración de los “pobres”.

Aunque no hay trabajos empíricos en Europa sobre la materia, sí los hay en Estados Unidos. Es teórica y empíricamente factible que en lugar de asistir a una competencia entre Estados norteamericanos por atraer a los trabajadores más cualificados, se diese una competencia entre Estados para repeler a los individuos más dependientes de la asistencia social. En suma, los Estados competirían por conservar niveles altos de residentes con altos niveles de renta.

En la Unión Europea, y en el contexto de la movilidad asociada a la ampliación, a la luz de los modelos de competencia social se plantea la necesidad de un arbitraje entre efectos positivos de este proceso (vía capacidad de pagar jubilaciones) y efectos negativos (necesidad de mayores prestaciones sociales).

Parece que en la última década, tanto la protección por desempleo como el régimen general de pensiones en los Estados miembros de la Unión Europea han visto reducida su “generosidad”.

## **5. La debilidad de la integración positiva**

Hay evidencias de que, a medida que las limitaciones legales de la integración negativa y las limitaciones económicas de la competencia en el mercado interno van reduciendo la gama de opciones políticas nacionales, emerge la necesidad de adoptar medidas de integración positiva tendentes a corregir los mercados y posibilitar el que no se produzca una pérdida de capacidad de control político sobre la propia economía.

Sin embargo, conseguir esa capacidad de control es un tema difícil, Así, si bien el Acta Única Europea de 1986 restablece el voto por mayoría cualificada del Consejo (al menos en las decisiones de armonización “que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”), el veto sigue en disposición de cualquier país cuando tenga “intereses muy importantes” en juego, al mismo tiempo que el voto por unanimidad sigue aplicándose a un amplio espectro de decisiones del Consejo. Parece necesario, por tanto, el consenso para articular medidas de integración positiva.

Sin lugar a dudas, no es fácil consensuar aquellas medidas que regulen los aspectos negativos que generan los procesos de creación del mercado único, y ello a pesar de la buena predisposición que pueda existir por parte del Consejo, la Comisión y el Parlamento. Entre otras razones por la oposición que podría suscitar la DG de la Competencia a una re-regulación en el nivel europeo de la libertad del mercado que debe protegerse frente a cualquier tipo de intervención política, nacional y europea, por la propia constitución económica del Tratado.

Sin embargo, a nadie se le escapa la dificultad que entraña consensuar o negociar soluciones de integración positiva como consecuencia de tres conflictos políticos: unos de carácter ideológico; otros vinculados a intereses de carácter económico y, por último, los costes de los cambios institucionales.

Los conflictos ideológicos surgen, fundamentalmente, de las diversas concepciones sobre el papel que debe jugar la política frente a las fuerzas del mercado. Los gobiernos neoliberales europeos se han enfrentado a los gobiernos socialdemócratas, si bien matizadamente. Otro problema origen de enfrentamiento lo constituye el papel de la política europea frente al Estado nación (la *Europe des patries* de De Gaulle, federalismo o confederalismo, etc.)

El conflicto de intereses económicos se genera a partir de las diferencias en los niveles de desarrollo. Desde su ampliación hacia el sur, la Unión Europea incluye estados miembros con algunas de las economías más eficientes del mundo junto con otras que todavía están en el umbral de las economías de desarrollo (así, el PIB per cápita de Dinamarca es algo más de tres veces el de Portugal y aproximadamente la misma relación puede suponerse en la productividad laboral media). Ello comporta, a su vez, que Portugal dedique a política social una sexta parte del dinero per cápita que emplea Dinamarca; lo mismo sucede con el gasto en protección ambiental.

Desde esta perspectiva, la armonización de la normativa de protección social y medioambiental en el nivel danés, por ejemplo, tendría efectos devastadores sobre la competitividad internacional de las economías con una productividad inferior (¿desindustrialización masiva dentro del sistema euro por parte de los países menos desarrollados? El ejemplo de la fusión de las dos Alemanias).

El tercer obstáculo al acuerdo sobre políticas europeas comunes son las diferencias entre las prácticas administrativas, las pautas políticas y las institucionales. Como han puesto de manifiesto algunos estudios sobre la política social europea, las diferencias entre los estilos políticos y las prácticas administrativas nacionales son difíciles de superar incluso aunque los cambios requeridos afecten fundamentalmente a organismos administrativos bajo control directo del Estado. Es más, las diferencias entre el modelo escandinavo de bienestar y el continental (por ejemplo, Suecia y Dinamarca en 1993 gastaban el 6,4 y el 4,4% del PIB en servicios para personas mayores y discapacitadas y para las familias, mientras que los mismos gastos representaban el 1,3% en Países Bajos y Francia, el 0,8% en Alemania y el 0,3% en Italia y Bélgica), las diversas modalidades de financiación del Estado de bienestar, así como los diversos sistemas de relaciones laborales [Scharpf, 2000].



Concluyendo, como la integración positiva, a diferencia de la integración negativa, depende de hecho de un alto grado de acuerdo entre los gobiernos miembros, es por tanto muy improbable que ciertos tipos de problemas políticos para los que puede haber soluciones políticamente viables dentro de cada uno de los estados miembros, se aborde de modo eficaz en el nivel europeo. Si al mismo tiempo se dificultan las propias soluciones nacionales por integración y por las presiones de la competencia económica, el resultado global puede ser una pérdida general de capacidad resolutoria en los múltiples niveles de la política europea y, por consiguiente, una pérdida de la legitimidad democrática de resultado.

#### **6. Consideraciones finales: mercado único y ciudadanía europea (una nueva forma de protección social)**

La construcción del mercado interior constituye un éxito evidente de la integración negativa. Pero una de las deficiencias principales de aquel proceso está en el limitado número de quienes realmente se han beneficiado de él. Han sido sobre todo las empresas multinacionales las que han conseguido mejores frutos de la integración económica (que se refleja primordialmente en concentraciones económicas, flujos de capital y reforzamiento del comercio intracomunitario). Ciertamente, también, estos desarrollos del libre comercio tienen y han tenido efectos positivos en las diferentes economías nacionales y sus ciudadanos.

Sin embargo, queremos subrayar que la Unión, en tanto proyecto de integración económica con dimensión política, ha de construir un mercado común para todos los ciudadanos, incluidos consumidores, estudiantes, trabajadores, profesionales liberales y pequeñas empresas. Pero esta segunda fase aún está muy lejos de alcanzarse, con lo que niega a un gran número de ciudadanos europeos lo

que debía constituir el núcleo de esa ciudadanía (la ciudadanía del mercado) [Maduro, M.P.; 2002; pág. 99].

Es necesario abordar en el marco del futuro de la Unión la “democratización” del mercado único. Para muchos analistas (entre ellos Weiler, Scharpf, Maduro) el mercado único europeo sufre probablemente de un déficit democrático superior al del sistema político europeo. Antes poníamos de relieve las dificultades correctoras de aquel proceso a través de la integración positiva. Ahora se trataría de dar un paso más para observar más de cerca la necesidad de integración política de la Unión Europea. Por supuesto, no vamos a entrar en el debate de qué tipo de Constitución ha de tener la Unión o el problema de la legitimidad democrática vía origen del “demos”, del Volk, o a través de la legitimidad de resultado, por la solución de los problemas comunes de los ciudadanos [para estas cuestiones Weiler et al.; 1995; Maduro; 2002 y Scharpf; 2000]. Solamente nos referiremos a una cierta idea de la ciudadanía europea “que, de abrirse camino, complementaría y podría legitimar democráticamente el mercado único”. Sería una auténtica acción de integración positiva.

Se trataría de generar un ciudadano europeo más allá de los Estados. Sería difícil lograr la legitimación social de una comunidad política europea mientras que los ciudadanos europeos vean que los derechos que la unión les atribuye derivan no de su posición individual frente a los demás ciudadanos europeos, sino de su pertenencia o no a una determinada comunidad nacional.

En este sentido, será todavía más difícil promover una política de distribución si ésta se basa no en criterios de justicia distributiva sino en la capacidad negociadora de los diferentes Estados. La justicia distributiva es condición necesaria para garantizar la lealtad de los ciudadanos a una comunidad política (la Unión Política

Europea) y una forma de garantizar la solidaridad necesaria para compensar los cada vez mayores efectos redistributivos del mercado único.

En esta dirección y siguiendo a Maduro [op. cit. 2002, págs. 96-97] habría que proceder a modificar los mecanismos de distribución del gasto público y de financiación de la U.E. en una doble perspectiva. Por un lado, la actual forma de distribuir los fondos y políticas comunitarias por Estados o cuotas nacionales debe ser modificada con el fin de lograr un reparto basado en las circunstancias individuales de los ciudadanos europeos. En otras palabras, esas políticas deben pasar a basarse en los derechos atribuidos a los ciudadanos europeos y no en una redistribución entre los Estados. Y ello no tiene por qué comportar el aumento del presupuesto comunitario (si bien, podría ser conveniente), sino remodelar las actuales políticas (directa o indirectamente redistributivas) en función de los principios de justicia antes indicados.

En segundo lugar, lo mismo debería suceder en materia de financiación comunitaria. Sería positivo crear un proceso por el cual se fueran sustituyendo los actuales impuestos nacionales por un impuesto europeo. Sin embargo, dado lo limitado del presupuesto comunitario (supone alrededor del 1,5% del PIB europeo), tal impuesto tendría un carácter marginal (hoy por hoy) frente a la tributación a nivel nacional, pero podría dotar de mucha mayor transparencia y justicia distributiva al sistema de financiación europea. Ello significaría que la redistribución ya no se dirigiría de “los alemanes a los griegos”, sino de los más ricos a los más pobres, independientemente de cuál fuera su nacionalidad.

Pienso que si la U.E. diera los pasos pertinentes en la dirección de vertebrar esa “ciudadanía europea independiente de los Estados”, con el objetivo redistribuidor que atendiera los efectos sociales negativos que ha generado el mercado único, construiríamos una base firme para una auténtica unidad política de la Unión.

Posiblemente la realización de esta idea tiene muchas dificultades como ya hemos puesto de manifiesto más arriba al hablar de la integración positiva. Sin embargo, a pesar de las dificultades, sí parece evidente la importancia explícita que todos los gobiernos atribuyen al mantenimiento de sus diferentes estados de bienestar. En este sentido, no sería descabellado llegar a un acuerdo explícito entre los gobiernos europeos, en virtud del cual todos los países evitarían recortes del estado de bienestar que redujeran sus gastos sociales totales por debajo de un umbral mínimo que podría definirse por una línea que uniera las situaciones de Portugal y Luxemburgo (Portugal, con un PIB/cap. de 10.000 \$ en 1995 y un gasto social del 14% de su PIB; Luxemburgo, 45.000 \$ PIB/cap. y gasto social del 30% de su PIB). Incluso podría estar ligeramente por debajo de esa línea. [Scharpf, F.; op. cit; pág. 191].

En esta misma dirección se mueve la política social comunitaria, todavía rudimentaria, que lleva a cabo su tarea especialmente en el marco legislativo – pobreza, exclusión laboral, inmigración, sociosanitarias y personas mayores–, contando con un presupuesto de actuación muy bajo (así, el gasto social comunitario en el marco de las políticas de cohesión sólo supone algo más del 10% del que realizan el conjunto de los Estados de la Unión).

En cualquier caso, esta política social europea, “con todas sus insuficiencias y debilidades, expresa la única respuesta realmente existente, en clave progresista y supranacional, el modelo de capitalismo global desregulado hoy en crisis... y dando por fin el paso hacia una ciudadanía social europea inclusiva de todas y todos los habitantes de la U.E. con independencia de su lugar de origen” [Adelantado y Gomá; op. cit.; pág. 214].

¿No constituye la ciudadanía europea más allá de los estados un proceso de integración positiva que pueda compensar los costes sociales que genera el mercado único?

## **BIBLIOGRAFÍA**

ADELANTADO, JOSÉ y GOMÁ, R. (2000): *Las políticas sociales: entre el Estado del Bienestar y el capitalismo global*, del libro MORATA, F. (ed.): *Políticas Públicas en la UE*; Ed. Ariel, págs. 189-215.

FITOUSSI, J.P. y LE CACHEAUSE (Dir.) 2002: *Rapport l'Etat de l'Union européenne*, París. Fayard y les Presses des Sciences.

GRUP DE LISBOA (1998): *Limits a la competitivitat*, Ed. Proa. Su edición francesa apareció en 1997 en Editions du Boréal, La Découverte, Labor.

LEIBFRIED, S. Y PIERSON, P. (1995): *European Social Policy*, Washington Brookings

MAJONE, G. (1999): *The Regulatory State and its Legitimacy Problems*, West European Politics, I págs. 1-24.

Mc GOWAN, L. y WILKS, S. (2000): *La política de competencia: la primera política supranacional de la Comunidad Europea*, del libro MORATA, F. (ed): *Políticas Públicas en la UE*, Ed. Ariel, pág. 221

MAYNTZ, R. y SCHARPF, F. (1995): *Der Ausatz des aktenzentrierten Institutionalismus*, citado por Scharpf, F. (op. ci.)

MADURO, M.P. (2002): *Europa: el momento constituyente*, Rev. de Occidente nº 249, págs. 73-101.

PETRELLA, R. (2001): *L'Europa social después de la crisis de l'Estat*, dentro del libro ORTIZ, D. (ed.): *La construcción de l'Europa social*, Ed. Proa.

SCHARPF, F. (2000): *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Alianza Editorial. La edición en alemán es de 1999.

SCHMIDT, SUSANE (1998): *Commission Activism: Subsuming Telecommunication and Electricity under European Competition*, Journal of European Public Policy, 5. (Citado por Scharpf, F op. cit.)

SINN; STEFAN (1993): *The Touning of Leviathan: Competition among Governments*, Constitutional Political Economy, 3, págs. 177-221.

TEAGUE, P. (1998): *Monetary union and Social Europe*, Journal of European Social Policy, 2.

VOGEL, D. (1995): *Trading up: Consumer and Environmental Regulation in a global Economy*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.

WEILER, J.H., HALTERN, U.R. y MAYER, F.C. (1995): *European democracy and its luitignes: Five Uneasy Pieces*, Harvard Jean Monnet Working Paper nº1/15.

WEILER, J.H. (1995): *Europa fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid (recopilación).

WEILER, J.H. (1994): *A Quiet Revolution: Tehe European Court of Justice and its Interlocutors*, Comparative Political Studies, 26.