

EL SEMESTRE EUROPEO COMO INSTRUMENTO DE COORDINACIÓN DE OBJETIVOS SOCIALES BAJO LA GOBERNANZA ECONÓMICA: EL CASO DE ESPAÑA

LAURA GÓMEZ URQUIJO

Profesora Titular de Economía de la UE. Facultad de Derecho
Universidad de Deusto

Revista Española de Derecho Europeo 60
Octubre-Diciembre 2016
Págs. 103-129

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA COORDINACIÓN DE OBJETIVOS SOCIALES EN EL NUEVO MARCO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL. III. LA PROGRESIVA TRANSFORMACIÓN DEL SEMESTRE EUROPEO EN INSTRUMENTO PARA LA COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBJETIVOS SOCIALES. IV. LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS SOBRE OBJETIVOS SOCIALES: EL CASO DE ESPAÑA. V. EL POTENCIAL DEL SEMESTRE EUROPEO COMO INSTRUMENTO DE SUPERVISIÓN DE OBJETIVOS SOCIALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS: EL CASO DE ESPAÑA. VI. CONCLUSIONES. VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: En un momento en que la Comisión Europea lanza varias iniciativas para el refuerzo de la dimensión social de la UE, este trabajo se dirige a valorar cómo se lleva a cabo la coordinación y supervisión de objetivos sociales comunes dentro de la reforzada gobernanza económica europea. En concreto, planteamos si el Semestre Europeo es un mecanismo adecuado para llevar a cabo esa coordinación y supervisión de los Estados miembros en el cumplimiento de objetivos sociales. El hecho de que el propósito primero de ese instrumento haya sido el

ABSTRACT: In a context in which the European Commission has launched several initiatives to strengthening the social dimension of the EU, this article aims to assess how to carry out the coordination and supervision of common social objectives within the strengthened European economic governance. Specifically, we ask whether the European Semester is an appropriate mechanism to carry out such coordination and supervision of Member States in meeting social objectives. The fact that this instrument was initially con-

logro de la consolidación fiscal nos lleva a preguntarnos si es eficaz para dirigir las políticas nacionales hacia metas de carácter social y si mejora el anterior marco del Método Abierto de Coordinación, superando la subordinación de lo social a lo económico. Para responder a esta cuestión, hemos procedido al análisis de la literatura sobre el Semestre Europeo así como de todos los documentos producidos en sus distintas fases de funcionamiento, enfocándonos en el caso de España como Estado miembro especialmente significativo para evaluar esa coordinación por parte de la UE (al coincidir exceso de déficit e incumplimiento de objetivos sociales de empleo e inclusión). Con todo ello, haremos una valoración sobre la potencialidad de este instrumento para supervisar y dirigir la política nacional hacia objetivos sociales comunes sugiriendo mejoras en su desarrollo actual.

PALABRAS CLAVE: Semestre Europeo — política social — gobernanza.

Fecha de recepción: 09/05/2016

Fecha de aceptación: 12/09/2016

ceived to pursue fiscal consolidation objectives, leads us to ask whether it is effective to impulse national policies towards social goals and if it improves the previous framework of the Open Method of Coordination, overcoming the subordination of social objectives to economic ones. To answer this question, we proceed to the analysis of the literature on the European Semester as well as all documents produced at different stages of its functioning since 2011; we focus on the case of Spain as a Member State especially meaningful to evaluate such coordination by the EU (due to the lack of compliance with fiscal and social objectives). Finally, we will assess the potential of this tool to monitor and supervise the national policy towards common social goals, suggesting improvements regarding its current development.

KEYWORDS: European Semester — social policy — governance.

I. INTRODUCCIÓN

El reciente lanzamiento por parte de la Comisión Europea de su consulta sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹ vuelve a poner sobre la mesa los desafíos de la falta de convergencia entre sistemas de protección social en la UE y su respuesta a los retos provocados tras la crisis estallada en 2008. Esta evaluación del acervo social actual en la Unión Económica y Monetaria requiere también revisar su armonización y gobierno. Este trabajo se dirige a valorar cómo se lleva a cabo esa coordinación y supervisión de objetivos sociales comunes dentro de la reforzada gobernanza económica europea.

La Estrategia Europa 2020² avanzó en la determinación y cuantificación de objetivos sociales, pero faltaba la definición de un instrumento para vigilar y asegurar

1. EUROPEAN COMMISSION, Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights. SWD (2016) 51 final.
2. EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission of 3 March 2010—Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth COM (2010) 2020 final.

el cumplimiento de los mismos ante las necesidades surgidas en la crisis³. Esta reflexión va a darse dentro del refuerzo de la gobernanza económica europea, que lleva a una intensificación de la coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros, su vigilancia y la supervisión de su ejecución. Estos aspectos se habían apuntalado con el conocido como «Six pack», compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva⁴, que instaura un sistema de prevención y corrección de desequilibrios y profundiza la supervisión con un procedimiento por déficit excesivo más estricto, extendido al límite de deuda y completado con sanciones progresivas. En el mismo sentido se dirigía el «Two Pack»⁵ con dos Reglamentos que refuerzan la vigilancia de los presupuestos de los Estados Miembros.

Esta nueva coordinación se centra, por tanto, en la consecución del objetivo de consolidación fiscal, cuyo mayor refuerzo legal llega a través del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) que constitucionaliza la obligación de equilibrio presupuestario⁶. A su servicio se pone un instrumento de supervisión y control: el Semestre Europeo introducido con la adopción del Reglamento UE nº 1176/2011.

Es claro que la nueva arquitectura de gobernanza se construye en torno al cumplimiento de objetivos económicos, sin embargo, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza explicita que ésta viene a apoyar la Estrategia 2020, con expresa mención de los objetivos de cohesión social. En torno a ello, este trabajo

3. AMSTRONG, A., «The New Governance of EU Fiscal Discipline» en *European Law Review* 38 (5), pp. 601-617.
4. Regulation (EU) nº 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) nº 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation (EU) nº 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) nº 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) nº 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Council Regulation (EU) nº 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) nº 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure; Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States .
5. Regulation (EU) nº 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area. Regulation (EU) nº 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability.
6. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1138-4026, 42, pp. 397-431.

plantea la orientación del nuevo gobierno económico de la UE hacia el cumplimiento de objetivos sociales. Nuestra pregunta se centra en el Semestre Europeo como instrumento puesto a disposición de la coordinación de los Estados Miembros, que va incorporando progresivamente el control de metas sociales. El hecho de que su propósito primero haya sido el logro de la consolidación fiscal nos lleva a preguntarnos si es eficaz para dirigir las políticas nacionales hacia metas de carácter social y si mejora el anterior marco de coordinación, superando la subordinación de lo social a lo económico.

Para responder a esta cuestión, desde un punto de vista metodológico, hemos acudido a la literatura que recientemente ha analizado el Semestre Europeo y a la revisión de los documentos de la UE que integran las distintas fases de este procedimiento. En particular, se han estudiado con técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo las Recomendaciones Específicas por País, las respuestas nacionales y las evaluaciones llevadas a cabo. Este análisis se enfoca en el caso de España como país, a nuestro juicio, especialmente representativo para evaluar esa coordinación por parte de la UE. Por un lado, y como mostraremos con datos estadísticos, es uno de los Estados más alejados de algunos objetivos sociales de la Estrategia 2020, a la vez que ha entrado en el Procedimiento por Déficit Excesivo. Por otro lado, sirve de caso de estudio significativo porque, estando en esa situación, ha permanecido bajo el paraguas del Semestre Europeo por no incurrir en las causas determinantes del sometimiento al Programa de Ajuste Económico, como los países «rescatados» (casos de Grecia, Portugal, Chipre e Irlanda).

El desarrollo de este trabajo comienza con la contextualización de la coordinación de objetivos sociales por parte de la UE compatibilizándolos con la disciplina fiscal. Seguidamente, se destacarán aquellos aspectos del Semestre Europeo que puedan apoyar su progresiva consideración de cuestiones sociales. Ello se contrastará con su desarrollo en la práctica a través de la sistematización de las Recomendaciones dadas a España desde la puesta en funcionamiento del Semestre, analizando el peso y carácter de las referidas al ámbito social. Finalmente, valoraremos la potencialidad de este instrumento para supervisar y dirigir la política nacional hacia objetivos sociales comunes.

II. LA COORDINACIÓN DE OBJETIVOS SOCIALES EN EL NUEVO MARCO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

La coordinación y supervisión de la política social por parte de la Unión Europea, tal y como se entiende hoy, tuvo su punto de arranque en la Cumbre de Lisboa de 2000⁷, con el consiguiente lanzamiento de la Agenda de Política Social⁸. Para su ejecución es clave la puesta en marcha del Método Abierto de Coordinación (MAC) que, basado en el principio de subsidiariedad, plantea objetivos acordados

7. EUROPEAN COUNCIL, Lisbon European Council 23 and 24 march 2000, European Council. 2000. Lisbon European Council 23 and 24 march 2000, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (consultado por última vez el 2.5.2016).

8. EUROPEAN COMMISSION, *Social policy agenda* COM (2000) 379 final.

que integran políticas sociales, económicas y de empleo⁹. La importancia de esa coordinación de políticas sociales y los procedimientos de vigilancia recíproca hace que algunos autores hablen de MAC como un medio de transformación del modelo social europeo de acuerdo con las necesidades de la nueva economía¹⁰.

A pesar de las ventajas que reunía este método de «soft law» para la coordinación de la acción europea con la diversidad nacional, quedó en evidencia su mayor efectividad en la política económica frente a la persistencia del control nacional en la política social¹¹; sólo una minoría de Estados incluyó objetivos sociales en sus Planes Nacionales de Reforma¹². En consecuencia, son numerosos los estudios que apuntan al fracaso de este método en el logro de los objetivos de Lisboa¹³. La ausencia de interacción entre la parte social y la estrategia de empleo y crecimiento junto con la falta de objetivos cuantificables, han sido algunas de las explicaciones más repetidas del fracaso del Método Abierto de Coordinación en el ámbito que estudiamos. A ello se añade la falta de capacidad jurídica de la Comisión para dar recomendaciones e imponer sanciones a los países que incumplieran metas sociales¹⁴.

Es en este marco de coordinación del MAC en el que se afrontó el estallido de la crisis, con los retos sociales que planteaba para la UE; bajo esas limitaciones se

9. EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union COM (2005) 706 final.
10. O' CONNOR, J., «Policy Coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union», *Journal of European Social Policy* 15, 4.
11. PÉREZ MENAYO, V., «La estrategia europea de protección social: el método abierto de coordinación» en *Foro de Seguridad Social*, n° 8-9, 2003, pp. 80-87. EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union COM (2005) 706 final. TRUBEK, D., et al., «Soft Law, Hard Law, and European Integration: Towards a Theory of Hybridity» en *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper* n° 1002.
12. El llamado «Compromiso renovado en favor de la Europa social para reforzar el método abierto de coordinación» se dirigió a corregir este desequilibrio incentivando a los Estados miembros a adoptar objetivos cuantificables, usando indicadores para su medición y aplicando la metodología de Lisboa. Ver EUROPEAN COMMISSION, A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. COM (2008) 418 final.
13. BEKKER, S., «EU economic governance in action: Coordinating employment and social policies in the third European Semester», *The European Semester and the New Architecture of EU Socio-Economic Governance*, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, 2014, p. 18. FRAZER, H. y MARLIER, E., «Strengthening social inclusion in the Europe 2020 strategy by learning from the past?», en MARLIER, E. y NATALI, D. (Eds.), *Europe2020: Towards a more social EU?*, PIE Peter Lang, Brussels, 2013. ZEITLIN, J., et al. *The open method of coordination in action: The European Employment and Social Inclusions Strategies*, PIE-Peter Lang, Brussels, 2005.
14. BEKKER, S. y KLOSSE, S., «EU governance of economic and social policies: chances and challenges» en *European Journal of Social Law* / n° 2, June 2013.

formuló también la Estrategia 2020 que proponía, sin embargo, una aproximación más comprensiva de cuestiones sociales que la Estrategia de Lisboa¹⁵.

Tal y como defienden, entre otros autores, C. DEGRYSE y P. POCHET¹⁶, consideramos que el modo en que la política social se insertó en la Estrategia 2020 a través de este Método Abierto de Coordinación vino de nuevo a confirmar su subordinación a los intereses económicos; la política social iba dirigida al refuerzo de los objetivos de empleo y disciplina fiscal¹⁷. La evolución hacia la mencionada nueva gobernanza económica europea reiteró esa orientación en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y en el método de coordinación planteado en el Semestre Europeo¹⁸. La subordinación de los objetivos sociales al logro de la disciplina fiscal quedaba justificada en que sólo a través del saneamiento financiero podía estimularse el crecimiento y, a través de él, el empleo y el bienestar social.

Sin embargo, a medida que la crisis avanza se ponen de manifiesto los efectos regresivos de la excesiva austeridad lo que repercute en la desafección de los ciudadanos¹⁹. Con ello, podemos observar un cambio de posición progresivo por parte de la Comisión Europea, asumiendo que la gobernanza económica reforzada exige

15. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission of 3 March 2010 –Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* COM (2010) 2020 final.
16. Ver, por ejemplo, DEGRYSE, C., *et al.*, *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*, European Trade Union Institute (ETUI), Working Paper, 2013, 05. POCHET, P., «What's wrong with EU2020?» en *European Trade Union Institute Policy Brief*, European Social Policy 2, 2010. POCHET, P. y DEGRYSE, C., «The programmed dismantlement of the European Social Model», *Intereconomics* 4: 212-17. BEKKER, S., «EU economic governance in action: Coordinating employment and social policies in the third European Semester», *The European Semester and the New Architecture of EU Socio-Economic Governance*, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, 2014.
17. ZEITLIN, J., «Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020. A new governance architecture for EU policy coordination» en MARLIER, E. y NATALI, D. (Eds.), *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels, PIE-Peter Lang, 2010.
18. KAPOOR, S., *Improving Eurozone Economic Governance*, Foundation for European Progressive Studies, FEPS, 2010. MARTINICO, G., «El giro asimétrico de la nueva gobernanza económica europea: algunas reflexiones sobre el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza a la Unión Económica y Monetaria» en *Revista catalana de dret públic*, núm. 47 (2013), pp. 128-139. MARCO PEÑAS, E., «Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: el Six Pack» en *Revista Española de Control Externo*, núm. 41 (2012), pp. 31-80.
19. GÓMEZ URQUIJO, L., «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16, pp. 521-541. Caritas. *Caritas cares 2015 National Reports*, Caritas, 2015, disponible en: <http://www.caritas-europa.org/code/en/publications.asp>. (consultado por última vez el 2.5.2016). EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK. EAPN input to the mid-term review of the Europe 2020 Strategy: Can the Strategy be made fit for purpose to deliver its *promises on poverty reduction*? Brussels, EAPN, 2014. HEMERIJCK, A., *et al.*, 2013. «European Welfare States in motion» en *Newjobs working paper* n° D5.2 Lund University, Amsterdam, disponible en: http://www.neujobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS_WP_D5%202_revision_FINAL_0.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016). AVRAM, S., *et al.*, «The distributional effects of fiscal consolidation in

su compromiso de supervisar estrechamente los sistemas nacionales de protección social. Es significativa en este sentido la Comunicación de la Comisión «Acción para la Estabilidad, el Crecimiento y el Empleo»²⁰. En ella se hace eco del hartazgo de los ciudadanos, expresando la necesidad de ofrecerles una esperanza de un futuro mejor y estimular el crecimiento para evitar dificultades crecientes tanto en lo político (déficit democrático) como en lo social (exclusión social). Además, hace explícito que los Estados Miembros no están eligiendo el camino más adecuado para estimular el crecimiento en las decisiones adoptadas para la consolidación fiscal. Sin embargo, en ese momento, las medidas con las que la Comisión quiere aterrizar los objetivos de crecimiento y empleo, siguen la línea argumental manejada hasta el momento sobre el refuerzo de la gobernanza económica y el equilibrio presupuestario.

A pesar de ello, podemos constatar cómo esa falta de legitimidad percibida por los ciudadanos ante los recortes sociales empieza a calar en la reflexión política y se va a traslucir en la posición de la Comisión. Tan sólo un año después, la Comunicación «Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria» plantea ésta como medio para ayudar a todos los Estados Miembros a alcanzar su potencial de crecimiento y empleo, mejorar la cohesión social y evitar el aumento de disparidades. Para ello, específicamente pedía esta Comunicación el uso de indicadores sociales y de empleo como parte de la coordinación de política económica del Semestre Europeo²¹. Igualmente, las conclusiones de la «Comunicación para la inversión social» recogen que «la actual gobernanza económica de los Estados, más sólida y con una mejor vigilancia presupuestaria, debe ir acompañada de una mejor vigilancia de las políticas en los ámbitos sociales, lo que contribuirá a una mejor gestión de la crisis y a lograr un adecuado nivel de inversión social en la UE»²². Esta necesidad de refuerzo se expresa también en el Plan presentado por J. C. JUNCKER como programa actual de trabajo de la Comisión Europea²³ y, en consecuencia, en el mencionado planteamiento del Pilar Social.

Es en esta línea donde algunos autores como F. COSTMAGNA defienden que el Semestre Europeo puede ser considerado como un instrumento clave para el posible reequilibrio de lo económico con lo social²⁴, cuestión sobre la que profundizamos a continuación.

nine EU countries», *EUROMOD Working Paper n° EM 2/13*, disponible en www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em2-13.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

20. EUROPEAN COMMISSION, Communication from the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Action for Stability, Growth and Jobs, COM (2012) 299 final provisions. p. 15.
21. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, COM (2013) 690 final, p. 4.
22. *Ibid* p. 25.
23. JUNCKER, J. C., *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Guidelines for the next European Commission*, COM (2014) 910 final.
24. COSTMAGNA, F., *The European Semester in action: Strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, LPF Working Paper n° 5/3013, Turin: Centro Einaudi, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2367768 (consultado por

III. LA PROGRESIVA TRANSFORMACIÓN DEL SEMESTRE EUROPEO EN INSTRUMENTO PARA LA COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN DE OBJETIVOS SOCIALES

Tal y como se ha señalado, a través del Semestre Europeo la Comisión va a ejercer una labor de coordinación y vigilancia, analizando las reformas propuestas por cada Estado y enfocándolas hacia el logro de los objetivos comunes. No hay que olvidar que el lanzamiento de este instrumento responde sin duda a las dificultades de enderezar la situación de crisis y, concretamente, se sitúa al servicio de la disciplina fiscal²⁵. Ello nos lleva a plantearnos si hay elementos que faciliten la integración de objetivos sociales por parte de los gobiernos nacionales a través de su participación en este mecanismo²⁶.

En este sentido, nos sumamos a las tesis de autores como J. ZEITLIN y B. VANHERCKE sobre cómo el Semestre Europeo ha ido incorporando consideraciones sociales en los diversos estadios de su procedimiento, pudiendo afirmar, tal y como demuestran, su progresiva «socialización»²⁷. Una manifestación de ello es la introducción creciente de indicadores sociales en su funcionamiento. Este movimiento ha venido impulsado, entre otras acciones, por la mencionada Comunicación «Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria»²⁸ que subraya la necesidad de que los desafíos en materia social y de empleo se midan en tiempo y manera adecuados; propone, en consecuencia, unos indicadores²⁹ clave sobre empleo y situación social para asegurar una más fácil

última vez el 2.5.2016). BEKKER, S., «EU economic governance in action: Coordinating employment and social policies in the third European Semester», *The European Semester and the New Architecture of EU Socio-Economic Governance*, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, 2014.

25. Sobre el funcionamiento del Semestre Europeo y los textos legales en los que se fundamenta ver <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/how-european-semester-works/>.
26. POCHE, P., «What's wrong with EU2020?», *European Trade Union Institute Policy Brief, European Social Policy* 2, 2010.
27. ZEITLIN, J. y VANHERCKE, B., «Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe» 2020, *SIEPS*, 7, disponible en: <http://www.sieps.se/en/publications/reports/socializing-the-european-semester-economic-governance-and-social-policy> (consultado por última vez el 2.5.2016).
28. COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, COM (2013) 690 final.
29. La Comunicación subraya que estos indicadores no deben ser usados de manera automática sino teniendo en cuenta los informes sobre la situación social y de empleo así como las estadísticas sobre condiciones de vida de Eurostat. Son: tasa de desempleo para el grupo de edad entre 15 y 74 años; tasa de desempleo juvenil para el grupo entre 15 y 24 años; tasa de jóvenes que no estudian, no trabajan ni siguen ninguna formación y tasa de desempleo juvenil; renta bruta disponible real de los hogares; tasa de población en riesgo de pobreza en la franja de edad entre 15 y 64 años; desigualdades en los ingresos (ratio S80/S20). Todos ellos han sido incluidos en el Semestre Europeo desde el procedimiento de 2014, de acuerdo con la decisión del Consejo de Diciembre de 2013, sumándose a los indicadores de control macroeconómico y a los indicadores de la Estrategia 2020 que se venían manejando.

identificación de las principales tendencias en estos ámbitos que podrían afectar al buen funcionamiento de la UEM y garantizar así un mejor seguimiento del Semestre Europeo.

No obstante, la validez de estos indicadores está directamente relacionada con las prioridades y mediciones que se hagan de los resultados de los países. Por ello, para poder valorar la potencialidad del Semestre en la coordinación de objetivos sociales, nos fijamos en su despliegue en la práctica y en su evolución desde su puesta en marcha. Hay que recordar que éste procedimiento se divide en varios momentos; en una primera fase de orientación política, tras el análisis de situación y seguimiento del año anterior, la Comisión establece las prioridades para ese ejercicio económico, –plasmadas en el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento que, tras el dictamen del Parlamento y las conclusiones de Consejo, se dan a los Estados como orientaciones para su política–. En una segunda fase, se fijan los objetivos por país: los Estados determinan sus objetivos y planes (recogidos en los llamados Planes Nacionales de Reforma y Programas de Estabilidad y Convergencia). A partir de ahí, la Comisión propone a los Estados sus Recomendaciones de política (Recomendaciones Específicas por País), que adopta el Consejo. En la fase tercera, de ejecución, los Estados tienen en cuenta esas Recomendaciones en la toma de decisiones sobre su presupuesto del siguiente año³⁰.

En este momento consideramos la etapa de orientación política que comienza con el lanzamiento por parte de la Comisión de su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento; en él se recogen los objetivos que van a ser objeto de seguimiento, por lo que es un documento básico para conocer el Semestre y evaluar el peso de lo social dentro del planteamiento de la UE a nivel global y nacional³¹.

De acuerdo con dichos Estudios, las prioridades marcadas por los Semestres de 2011 a 2014 han sido: conseguir la consolidación fiscal respetuosa del crecimiento, restaurar el crédito, modernizar la administración pública, promover el crecimiento y la competitividad actual y futuros y dar respuesta al desempleo y las consecuencias sociales de la crisis. El desarrollo de esas prioridades presenta un evidente predominio de las metas macroeconómicas, relegando a un nivel de mucha menor atención los objetivos sociales que sólo aparecen en la última prioridad. Cuando se abordan

30. El desarrollo completo de las diversas fases del Semestre Europeo puede verse en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/> (consultado por última vez el 2.5.2016).

La integración de los objetivos 2020 en las diferentes fases de este procedimiento puede verse en EUROPEAN COMMISSION, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, COM (2014) 130 final, p. 18.

31. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2011*. COM (2011) 11 final. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2012*. COM (2011) 815 final. EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2013*. COM (2012) 750 final. EUROPEAN COMMISSION. 2013f. *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2014*, COM (2013) 800 final. EUROPEAN COMMISSION, *Annual Growth Survey 2015* COM (2014) 902 final. EUROPEAN COMMISSION, *Annual Growth Survey 2016* COM (2015) 902 690 final.

las llamadas «consecuencias sociales de la crisis» el centro es el desempleo y, en un segundo plano, la promoción de la cohesión económica, social y territorial y la lucha contra la exclusión social.

Esta formulación de prioridades cambia en los dos últimos Semestres (2015 y 2016) estableciéndose las siguientes: promover políticas fiscales responsables, dar un nuevo impulso a la inversión y llevar a cabo reformas estructurales para modernizar la economía. A pesar de que no hay una prioridad explícitamente dedicada a los objetivos sociales, su contenido toma más peso al pasar a estar integrados en dos prioridades de las tres planteadas, lo que consideramos como algo positivo y signo de la mencionada progresiva «socialización» de este instrumento. Así, y particularmente en el último Semestre, la prioridad dedicada al fomento de la inversión incluye las inversiones inteligentes en el capital humano de Europa y las reformas de los sistemas de educación y formación así como la inversión social de forma amplia; en particular, en asistencia sanitaria, cuidado infantil y ayudas a la vivienda. Por otro lado, las reformas estructurales propuestas abarcan varios ámbitos de los sistemas de protección social para hacerlos más eficaces en combatir la pobreza y la exclusión social y adaptados a todas las fases de la vida de una persona. Se busca una simplificación de las políticas sociales, más dirigidas a objetivos concretos (con referencias específicas a servicios de educación y atención a la infancia aseguibles y de calidad, medidas de prevención del abandono escolar, ayudas a la vivienda y atención sanitaria de calidad).

Es importante destacar cómo esta última prioridad específica deberá mantenerse al mismo tiempo que «la sostenibilidad de las finanzas públicas». De este modo, se integra el objetivo de estabilidad macroeconómica con los objetivos sociales, pero, precisamente, dando prioridad al primero. Ello viene a incidir en el que es, a nuestro juicio, uno de los mayores problemas de este instrumento de gobernanza: la contradicción entre unos objetivos y otros. Es decir, el que el logro del objetivo primero, la sostenibilidad de las finanzas públicas, ha venido contradiciendo o incluso impidiendo, como hemos argumentado en el epígrafe anterior, el logro del objetivo dedicado a paliar las consecuencias sociales de la crisis. Hay que tener en cuenta que estas prioridades no se ordenan por rango de importancia; el grado en el que debe darse cada una de ellas y en cada país se precisa a lo largo de los informes de cada año y en los otros instrumentos del Semestre Europeo. Pero, de facto, y como iremos viendo, el análisis de las fases de este procedimiento evidencia que, a pesar de la mayor integración entre unos objetivos y otros, se mantiene la prioridad de las metas de índole fiscal.

Por tanto, la socialización del Semestre no ha concluido y puede, y en nuestra opinión debe potenciarse, tal y como han demandado diversas organizaciones sociales. Especialmente significativa, por agrupar varias de ellas precisamente para pedir cambios en este instrumento de coordinación, es Semester Alliance³². En sus informes

32. Sobre los miembros de esta organización y sus objetivos de cara al cambio en el Semestre Europeo ver <https://semesteralliance.net/about/> (consultado por última vez el 2.5.2016).

reconoce el valor del modo en que las prioridades de los Estudios Prospectivos de Crecimiento incluyen cuestiones de empleo, educación y prestaciones sociales pero enfatizan su subordinación a fines de corto plazo relativos a objetivos fiscales y macroeconómicos³³. En este sentido, la propia Comisión Europea plantea un acercamiento a esta posición en su revisión de medio plazo de la Estrategia 2020³⁴, expresando la necesidad de cambiar las prioridades del Semestre según se vaya avanzando en la salida de la crisis.

Ese eventual cambio de prioridades debería influir, según la lógica del Semestre Europeo, en la fijación de políticas por parte de los Estados. Basándose en el mencionado Estudio Anual sobre el Crecimiento los gobiernos nacionales deben presentar sus programas para lograr la ortodoxia financiera (Programas de Estabilidad o Convergencia), así como las reformas estructurales para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (Programas Nacionales de Reforma). Es en estos últimos documentos donde podemos encontrar la formulación de objetivos sociales por parte de los países de acuerdo a las prioridades expresadas en el Estudio de Crecimiento.

IV. LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS SOBRE OBJETIVOS SOCIALES: EL CASO DE ESPAÑA

Tras el análisis de los Planes Nacionales, la Comisión dirige a cada uno de los Estados Miembros sus directrices, debatidas y aprobadas por el Consejo de la UE. En ellas se orienta a los Estados sobre aspectos presupuestarios y macroeconómicos así como sobre reformas estructurales y crecimiento. Estas orientaciones llamadas Recomendaciones³⁵ Específicas por País son, en nuestra opinión, la clave de este mecanismo de «soft law» para dirigir las políticas de los Estados y sirven así de guía para la elaboración de los proyectos nacionales de presupuesto para el siguiente ejercicio económico. El primer problema que nos encontramos al evaluar este mecanismo, tal y como veremos, es la falta de claridad sobre la obligatoriedad del cumplimiento de dichas Recomendaciones, quedando sin definir hasta qué punto puede un Estado incumplirlas o no³⁶.

Como hemos anticipado en la introducción de este trabajo, analizamos a continuación el desarrollo de este procedimiento en el caso de España para testar el

33. Semester Alliance. *CSRs 2015: Delivery gap remains on a democratic, social and sustainable Europe*, Semester Alliance, 2015, disponible en: <https://semesteralliance.files.wordpress.com/2015/12/2015-semester-alliance-csr-report-17-12-151.pdf> (consultado por última vez el 2.5.2016).

34. EUROPEAN COMMISSION, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM (2014) 130 final/2. p. 19.

35. Dado que en cada una de esas Recomendaciones hay indicaciones concretas numeradas y separadas por política o área que también reciben el nombre de «recomendaciones» las distinguimos de las primeras mencionándolas con su inicial en letra minúscula.

36. DEGRYSE, C., *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*, European Trade Union Institute (ETUI) Working Paper 2013.05, p. 27.

grado de concreción de las prioridades ya estudiadas en el epígrafe anterior. Se trata de un Estado miembro en el que coincide su alejamiento de las metas sociales previstas en la Estrategia 2020 con el de las referidas a disciplina fiscal.

A la hora de valorar esta circunstancia, hay que tener en cuenta que corresponde al gobierno central velar por el cumplimiento de las obligaciones asumidas como miembro de la UE; no obstante, ello ha de ser compatible con la estructura del Estado y la distribución de competencias entre éste y las Comunidades Autónomas, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Española y las leyes de financiación autonómica³⁷.

Así, en el ámbito que nos ocupa, tal y como señalan CAVAS y SANCHEZ³⁸, si bien de acuerdo con el artículo 149 de la Constitución Española corresponde al Estado de la competencia exclusiva en materia legislativa y reglamentaria laboral, son las Comunidades Autónomas las que se encargan de la ejecución de la mayor parte de las materias laborales; también gozan los órganos autonómicos de competencia ejecutiva sobre los servicios generales de la Seguridad Social, en el grado y medida que así lo hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En materia de asistencia sanitaria la reserva competencial del Estado abarca expresamente las bases y la coordinación general de la Sanidad; a partir de ahí, todas las Comunidades Autónomas han organizado y regulado sus propios Servicios de Salud. De cara a los objetivos 2020 sobre inclusión social es importante destacar la asunción por parte de las CCAA de la llamada Asistencia Social externa que responde a la necesidad de garantizar rentas de subsistencia a los individuos y colectivos más desfavorecidos (a través, por ejemplo, de las rentas mínimas de inserción).

Esta perspectiva puede completarse con el estudio del peso presupuestario de los llamados Servicios Públicos Fundamentales (sanidad, educación y protección social) en el PIB español (60%) y la territorialización de ese gasto, del que un 37% es gestionado por las Comunidades Autónomas³⁹. Es por tanto esencial tener en cuenta la responsabilidad de las CCAA tanto en el logro de los objetivos europeos de equilibrio presupuestario como de cumplimientos de objetivos de cohesión de la Estrategia 2020⁴⁰.

Respecto al conjunto de España, la Tabla siguiente (1) evidencia un comportamiento peor a la media europea tanto en los objetivos de consolidación fiscal

-
37. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de la Comunidades Autónomas y Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas.
 38. CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis» en *Anales de Derecho*, nº 23, 2005, pp. 103-128.
 39. PÉREZ GARCÍA, V., CUCARELLA TORMO, L. y HERNÁNDEZ LAHIGUERA, *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Fundación BBVA, Bilbao, 2015.
 40. PÉREZ GARCÍA, V. y CUCARELLA TORMO, L., «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas» en *Papeles de Economía Española* 143, 2015, pp. 52-75.

como en riesgo de pobreza y en población activa, presentándose sólo un índice superior a la media y cumpliendo las metas 2020 en lo referente a educación superior.

Tabla 1: Cumplimiento de objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020 y de disciplina fiscal por parte de España en comparación con la media UE.

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA 2020	El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos		El 75 % de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada		Al menos el 40 % de la generación más joven debería tener estudios superiores completos		% de déficit no superior al 3% sobre el PIB	
Indicador	% población en riesgo de pobreza o exclusión social		Tasa de empleo %		% de población entre 30 y 34 años con estudios superiores		% de déficit o superávit sobre el PIB	
Año	Media UE	España	Media UE	España	Media UE	España	Media UE	España
2008	23,7	23,87	70,3	68,5	31,1	41,3	-2,5	-4,4
2009	23,3	24,7	69	64	32,3	40,7	-6,7	-11
2010	23,8	26,1	68,6	62,8	33,8	42	-6,4	-9,4
2011	24,3	26,7	68,6	62	34,8	41,9	-4,5	-9,5
2012	24,7	27,2	68,4	59,6	36	41,5	-4,2	-10,4
2013	24,6	27,3	68,4	58,6	37,1	42,3	-3,3	-6,9
2014	24,4	29,2	69,2	59,9	37,9	41,1	-3	-5,9

Fuente: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators>.

A ello añadimos, que, de acuerdo con los datos de Eurostat de 2015⁴¹, en España, el porcentaje de ingreso sobre el PIB es de los más bajos de la UE (38,2%) frente a un 46,6% de la Eurozona. También el gasto (43,3%) es inferior a la media (48,4%) pero con una diferencia mucho menor.

Estos datos nos sirven también de referencia para valorar el peso de las recomendaciones sociales frente a las de tipo macroeconómico y cómo se equilibran en el caso de

41. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

un país específico. Para ello, se han estudiado las recomendaciones dadas a España desde 2011 hasta 2015⁴² clasificándolas de acuerdo a su contenido⁴³ en las siguientes categorías:

- Equilibrio presupuestario: agrupamos de este modo a las recomendaciones dirigidas a alcanzar los objetivos de disciplina fiscal, pidiendo que se apliquen los controles existentes sobre déficit y deuda.
- Sistema de pensiones: incluimos aquí las recomendaciones centradas sobre todo en la reforma del sistema para la extensión de la edad de jubilación.
- Sistema fiscal: esta categoría abarca las recomendaciones que promueven el paso de un sistema fiscal que grava sobre todo el empleo hacia otro que grava más el consumo y el impacto en el medio ambiente.
- Sistema financiero: agrupa esencialmente recomendaciones orientadas a la recapitalización y reestructuración del sistema bancario.
- Mercado laboral: en esta categoría incluimos recomendaciones destinadas mayoritariamente a promover la flexibilidad del mercado laboral (asegurar que el crecimiento de salarios es armónico con el crecimiento de la competitividad, reformar la negociación colectiva...).
- Empleabilidad: aunque referidas igualmente al mercado de trabajo, distinguimos de las anteriores aquellas recomendaciones que no se fijan tanto en condiciones estructurales del mercado sino en la atención a colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado laboral, particularmente los jóvenes (reducir el abandono escolar,

42. CONSEJO EUROPEO, *Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España* (2011-2014). (2011/C 212/01). CONSEJO EUROPEO, *Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015* COM (2012) 310 final. CONSEJO EUROPEO, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012*, COM (2013) 359 final. CONSEJO EUROPEO, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España* COM (2014) 410 final. CONSEJO EUROPEO, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España* Bruselas, COM (2015) 259 final.

43. Para esta clasificación se ha procedido al análisis de su contenido, siguiendo la aproximación metodológica hecha para el análisis de estas Recomendaciones en BEKER, S., «EU economic governance in action: Coordinating employment and social policies in the third European Semester» en *The European Semester and the New Architecture of EU Socio-Economic Governance*, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, 2014.

- incrementar la formación profesional, aplicación del Plan de Garantía Juvenil...).
- Competencia y competitividad: este rango abarca recomendaciones dirigidas a eliminar restricciones a la competencia y mejorar la competitividad y, en general, a facilitar el entorno de negocios eliminando barreras administrativas. Aunque pertenecen temáticamente a esta categoría desglosamos dentro de ella, porque se destinan recomendaciones específicas en dos ejercicios, la reforma de administración y la Ley de Unidad de mercado.
 - Inclusión social: recomendaciones que promueven medidas dirigidas a grupos desfavorecidos, personas en riesgo de pobreza o exclusión social y la mayor eficiencia de la ayudas.

La siguiente Tabla (2) sintetiza esta sistematización con la distribución de estas Recomendaciones por categoría y año permitiendo así contrastar su evolución:

Tabla 2. Recomendaciones hechas a España dentro del Procedimiento del Semestre Europeo clasificadas por año y categorías según su contenido.

Nº	2011	2012	2013	2014	2015
1	Equilibrio Presupuestario	Equilibrio Presupuestario	Equilibrio Presupuestario	Equilibrio Presupuestario Sistema fiscal	Equilibrio Presupuestario
2	Sistema de pensiones	Sistema de pensiones			
3	Sector financiero	Sector financiero	Sector financiero	Sector financiero	Sector financiero
4	Sistema fiscal	Sistema fiscal	Sistema fiscal		
5	Mercado laboral	Mercado laboral	Mercado laboral	Mercado laboral	Mercado laboral Empleabilidad Inclusión social
6	Empleabilidad	Empleabilidad	Empleabilidad	Empleabilidad	
7	Competencia y competitividad	Competencia y competitividad	Competencia y competitividad	Competencia y competitividad	Competencia y competitividad
8			Ley unidad de mercado	Ley unidad de mercado	
9			Reforma de la administración	Reforma de la administración	
10		Inclusión social	Inclusión social	Inclusión social	

Fuente: Recomendaciones del Consejo relativas al Programa Nacional de Reforma de España (2011, 2012, 2013, 2014, 2015)⁴⁴.

Dado que en cada Recomendación del Consejo las recomendaciones concretas se formulan de forma separada y numerada según el área de acción, hemos dedicado

44. CONSEJO EUROPEO, *op. cit.*, nota 33.

a cada una de ellas una de las casillas de la Tabla 2. No obstante, constatamos que en algunas recomendaciones se han unido dos tipos de contenidos, por lo que añadimos a la casilla las categorías correspondientes (como en el caso de la casilla 5 de 2015 que recoge cómo en la recomendación sobre salario y mercado de trabajo se añaden recomendaciones sobre empleo juvenil y sobre soporte de rentas a familias en riesgo de exclusión).

Esta clasificación nos permite comparar la aplicación de Semestre en el caso de España con estudios llevados a cabo a nivel global en el conjunto de la UE. En ellos, y de acuerdo a un análisis cuantitativo, se pone de manifiesto el escaso peso de las recomendaciones sociales en el conjunto llegando las referidas a política fiscal, mercado laboral y política de mercado hasta el 80% del total. En consecuencia, algunos autores consideran que otras prioridades de la Estrategia 2020 como las medioambientales, pero también las referidas a aspectos sociales, como las medidas contra la pobreza, son consideradas menos importantes o menos accesibles para una acción efectiva por parte de la Unión Europea⁴⁵. El contraste con el caso de España nos permite ver que, efectivamente, se cumple esta tendencia. Se dan un total de 38 recomendaciones desde la puesta en marcha del Semestre, de las cuales, ninguna se dirige al cumplimiento de objetivos medio ambientales y sólo 3 se dirigen a inclusión social de manera específica. Las recomendaciones dedicadas a política fiscal, mercado y reforma laboral (dejando fuera las clasificadas como «empleabilidad») superan el 80% del total indicado en los estudios referidos. Al valorar la coherencia de este peso con el cumplimiento de objetivos 2020 por España (indicados en la Tabla 1) llama la atención la escasez de recomendaciones dirigidas a inclusión social. Por el contrario, sí nos parece coherente con los porcentajes de población con estudios superiores la presencia de recomendaciones dedicadas a educación centradas en formación profesional y dentro de aspectos de empleabilidad. Igualmente es consistente con el incumplimiento de objetivos de empleo el peso dedicado a esta cuestión en las recomendaciones a España (23,6 % del total, sumando las dedicadas a reforma laboral y empleabilidad, haciendo además hincapié en el desempleo juvenil).

Esta valoración sobre las recomendaciones puede completarse desde otra aproximación cualitativa más relevante como es su grado de concreción para facilitar el cumplimiento por parte de los Estados. Este análisis pone de relieve que el contenido y el lenguaje empleado a lo largo de los años en las recomendaciones les da el carácter de vagas exhortaciones dirigidas al gobierno español. A pesar de las cifras señaladas de población en riesgo de pobreza en España, las 3 únicas recomendaciones

45. CLAEYS, P., *et al.*, *The European Dimension in the National Reform Programs and the Stability and Convergence Programs*, Directorate-General for the Internal Policies of the Union, European Parliament, Brussels, 2013. DE FINANCE, S., *A «traffic-light approach» to the implementation of the 2011 and 2012 Country Specific Recommendations (CSRs)*, Directorate-General for the Internal Policies of the Union, European Parliament, Brussels, 2014. GROS, D. y ALCIDI, C., *Fiscal and macro-structural challenges and policy recommendations for the Euro Area and its Member States under the 2014 Semester Cycle*, Directorate General for internal policies. Economic Governance Support Unit, Brussels, 2014.

dirigidas a esta cuestión eluden especificar medios, objetivos o sanciones en caso de no cumplimiento. Así, por ejemplo, en la Recomendación del Consejo de 2014 se indica al gobierno que mejore «la focalización del apoyo a las familias y servicios de calidad favoreciendo a hogares de bajos ingresos con niños», sin que haya indicación sobre cómo llevarlo a cabo, qué objetivo hay que alcanzar y qué ocurre si no se logra. En este punto surgen de nuevo las ya mencionadas dificultades de conjugar mejora de servicios sociales con el cumplimiento de las recomendaciones de disciplina fiscal. Hay que añadir que éstas, en contraste con las sociales, son mucho más concretas tanto en fijación de objetivos, medios específicos para su logro así como en consecuencias del incumplimiento. Por ejemplo, la Recomendación de 2014 en el apartado fiscal cuantifica la reducción del déficit (0,5% por año), pone plazos concretos para algunas acciones recomendadas (revisión de los gastos en febrero 2015) y remite a un procedimiento de sanción (Procedimiento por Déficit Excesivo).

Estos rasgos, repetidos en las recomendaciones dadas a todos los Estados miembros, tal y como estudian C. ALDICI y D. GROS, son un elemento esencial para valorar las dificultades de efectividad de este instrumento en el campo social, así como su subordinación al ámbito fiscal⁴⁶. Para superar esa primacía macroeconómica se ha planteado, tanto por la doctrina como por movimientos sociales, la mayor integración de ambos tipos de objetivos, de modo que el cumplimiento de la consolidación fiscal no «ahogue» la posibilidad de cumplir las metas sociales⁴⁷. En este sentido queremos destacar, y al mismo tiempo sugerir como modelo, la integración llevada a cabo en algunas de las recomendaciones dadas a España. En concreto, en las recomendaciones dadas varios años sobre consolidación fiscal (Tabla 2, Recomendación nº 1, años 13, 14, 15) se indica al gobierno español que mejore el coste-efectividad del sistema de salud «manteniendo la accesibilidad de grupos vulnerables». Consideramos que ésta formulación refleja la corrección demandada y que debería tenerse en cuenta el impacto social en todas las recomendaciones macroeconómicas o de política de mercado para un verdadero equilibrio entre ambos ámbitos.

V. EL POTENCIAL DEL SEMESTRE EUROPEO COMO INSTRUMENTO DE SUPERVISIÓN DE OBJETIVOS SOCIALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS: EL CASO DE ESPAÑA

La supervisión de objetivos sociales, que ya era uno de los fallos achacados al Método Abierto de Coordinación, continúa planteando una mayor laxitud respecto a los objetivos fiscales dentro del Semestre Europeo. Si atendemos a los distintos elementos que contiene este procedimiento para el seguimiento de la acción nacional de acuerdo con los objetivos UE, el primero, cronológicamente, es el mencionado Plan

46. GROS, D. y ALDICI, C., *Implications of EU Governance Reforms. Rationale and Practical Application*, ETLA Reports nº 25, 2014, p. 18.

47. SOCIAL PLATFORM, *Position on the mid-term review of Europe 2020: How to put the EU back on track to reach the social objectives of the Europe 2020 Strategy*, Brussels, Social Platform, 2014. SEMESTER ALLIANCE, *op. cit.*, nota 29, p. 11. ZEITLIN, *op. cit.*, nota 19.

Nacional de Reforma elaborado cada año por los gobiernos. Aunque, como se ha señalado, éste se elabora como paso siguiente al Estudio Anual de Crecimiento, de facto, no sólo sirve para trasladar a los Estados las prioridades establecidas sino que se convierte en una especie de rendición de cuentas en la medida en que incorpora las Recomendaciones dadas en el ejercicio anterior.

Así, el análisis de los diferentes Programas Nacionales de Reforma elaborados por España⁴⁸ nos permite constatar las acciones desplegadas respecto a cada una de las prioridades dadas por la Comisión. Además, desde 2013 se recogen cada una de las recomendaciones específicas recibidas, detallando las reformas introducidas de acuerdo con ellas. Esto facilita el seguimiento de cada una de las áreas (según lo señalado en la Tabla 2) al recogerse las reformas realizadas en las respectivas materias: fiscal (que es el aspecto donde se ofrece un mayor detalle), competitividad (por ejemplo, con el desarrollo de la Ley de Unidad de Mercado), educación y empleo (detallando las reformas del mercado laboral y sistema educativo y los efectos esperados) o inclusión social (citando, por ejemplo, medidas como el Plan nacional para la inclusión social, Estrategia nacional para la inclusión social de la población gitana, Plan de acción para la inserción social de drogodependientes, entre otras).

A pesar de ese detalle, en estos Planes no se observa ningún tipo de «feed back» o corrección por parte de la Comisión, sino que el Estado lista las medidas que pueden corresponder con las recomendaciones, muy vagas y abiertas, como se ha indicado. Entendemos, por ello, que este elemento no aprovecha toda su potencialidad como canal de retroalimentación entre el Estado y la Comisión, que, de acuerdo con ello, ha puesto de manifiesto la necesidad de revitalizarlo y mejorar su función. En este sentido, destacamos la propuesta expresada por la Comisión en su documento sobre «Racionalización y refuerzo del Semestre Europeo: “Los Programas Nacionales de Reforma pueden desempeñar una gran función de comunicación y potenciación del sentimiento de apropiación a escala nacional, en la medida en que se reorienten, con el fin de aportar información nacional más específica al análisis de la Comisión en una fase más temprana, y que los Parlamentos nacionales y los interlocutores sociales se involucren en su formulación”»⁴⁹.

48. GOBIERNO DE ESPAÑA, Programa Nacional de Reformas 2011, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

GOBIERNO DE ESPAÑA, Programa Nacional de Reformas 2012, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

GOBIERNO DE ESPAÑA, Programa Nacional de Reformas 2013, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

GOBIERNO DE ESPAÑA, Programa Nacional de Reformas 2014, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

GOBIERNO DE ESPAÑA, Programa Nacional de Reformas 2015, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

49. COMISIÓN EUROPEA, «Racionalización y refuerzo del Semestre Europeo», Anexo a COMISIÓN EUROPEA *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 Refuerzo de*

Entretanto se lleva a cabo el perfeccionamiento de los Planes de Reforma como instrumento natural de retroalimentación en este procedimiento, la evaluación de la acción nacional se completa con otros elementos como los Informes de País para la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos o los seguimientos realizados por los Comités de Empleo y Protección Social. El Informe de País hecho por la Comisión nos ofrece, en el caso de España, no sólo análisis de datos fiscales sino también de seguimiento de los objetivos sociales 2020⁵⁰, sin que haya, sin embargo, valoraciones de las políticas adoptadas por el gobierno. Por su parte, el Informe Conjunto de Empleo, publicado por la Comisión y adoptado por el Consejo que se presenta junto con el Estudio de Crecimiento Anual, evalúa el seguimiento de las directrices específicas de empleo y de los indicadores sociales. No obstante, la revisión de todos los Informes emitidos hasta el momento⁵¹, y el análisis de todas las menciones hechas a España, nos permite afirmar que, con carácter general, no dan una evaluación efectiva del modo en que se han llevado a cabo las Recomendaciones Específicas por País. Se incluyen referencias a datos o indicadores sociales o económicos o medidas aplicadas sin que pueda establecerse la conexión entre unos y otras ni entre estas últimas y las Recomendaciones dadas por el Consejo. Tampoco se encuentran valoraciones sobre el tiempo en que se ha llevado o se ha de llevar a cabo una reforma. Se van mencionando en los distintos informes las medidas llevadas a cabo por España (y otros países) en relación a las prioridades establecidas; por ejemplo, se constata que ha introducido medidas para flexibilizar el mercado laboral, alargar la edad de jubilación, mejorar la formación profesional, promover las ayudas a personas en riesgo de inclusión, etc. Sin embargo, las referencias a estas políticas no vienen acompañadas por una valoración de su éxito o fracaso. Tampoco se valora qué países han tenido más éxito en su introducción ni se proponen como ejemplo buenas prácticas. A lo largo de estos Informes hemos encontrado muy escasas valoraciones de las políticas aplicadas, y en particular en España, y referidas sólo a cómo los recortes

la recuperación y fomento de la convergencia, COM (2015) 690 final.

50. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report Spain 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic, SWD (2016) 78 final.
51. EUROPEAN COMMISSION, *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2012* COM (2011) 11 final. EUROPEAN COMMISSION, *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2013* COM (2012) 750 final. EUROPEAN COMMISSION, *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2014* COM (2013) 801 final. EUROPEAN COMMISSION, *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2015* COM (2014) 906 final. EUROPEAN COMMISSION, *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2016* COM (2015) 700 final.

de gasto han influido en la caída de gasto en educación y a la diferencia entre Estados miembros en la efectividad de la unidad de gasto en lucha contra la pobreza.

Estas consideraciones nos llevan, una vez más, a subrayar la importancia que tiene en la falta de efectividad del Semestre la poca concreción de las Recomendaciones, ya que esto hace que el seguimiento y la supervisión sean necesariamente deficientes, con respuestas nacionales muy difusas⁵². La gran dispersión por parte de los Estados para implementar las políticas recomendadas lleva a que se detecten diferencias importantes en la actuación de gobiernos que reciben iguales recomendaciones⁵³. Esta laxitud en el control del cumplimiento de objetivos sociales se apoya y refuerza en el hecho de que no haya sanción para el caso de no seguimiento de las recomendaciones, lo que viene a consentir que no haya una evaluación pormenorizada. Esto ha llevado a que, con carácter general, a nivel de la UE, se hayan verificado problemas en el seguimiento de la implementación y de las recomendaciones dadas y su escaso cumplimiento⁵⁴.

En el citado documento denominado «Racionalización y refuerzo del Semestre Europeo»⁵⁵, la Comisión pone de relieve cómo en aquellos ámbitos en los que los instrumentos de supervisión son más rigurosos, tales como las finanzas públicas y los marcos presupuestarios, se registra un grado de aplicación significativamente más elevado. En consecuencia, propone el fomento de un examen contrastado con los resultados obtenidos en el ejercicio y una mayor comparabilidad de las políticas aplicadas y sus resultados entre los Estados miembros, añadiendo una vigilancia y aprendizaje de buenas prácticas inter pares. Junto a ello, la Comisión aboga por potenciar la naturaleza multilateral del proceso, entendiendo que la implicación de los Estados miembros es muy débil y que ello limita el debate y la posterior aplicación de las Recomendaciones Específicas por País. Esto nos lleva a destacar como vía de mejora del Semestre la corrección del escaso papel de los Estados en el proceso del Semestre Europeo, cuestión ampliamente criticada por las organizaciones sociales⁵⁶; enlaza este aspecto, además, con el debate sobre la falta de definición de

52. Los Planes Nacionales de Reforma de todos los Estados miembros pueden consultarse en http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2014/index_en.htm. (consultado por última vez el 2.5.2016).

53. BEKKER y KLOSSE, *op. cit.*, nota 17, muestran un estudio que evidencia como países distintos responden de modo diferente a las iguales Recomendaciones Específicas sin que haya consecuencia alguna.

54. Varios estudios analizan el bajo nivel de cumplimiento total de las recomendaciones que, entre 2011 y 2013 se ha cifrado en un tercio, al que se añadiría otro tercio de recomendaciones parcialmente llevadas a cabo. CLAEYS, *et al.*, *op. cit.*, nota 16. GROS y ALCIDI, *op. cit.*, nota 36. DE FINANCE, S., *op. cit.*, nota 36.

55. COMISIÓN EUROPEA, «Racionalización y refuerzo del Semestre Europeo», Anexo a COMISIÓN EUROPEA *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia*, COM (2015) 690 final.

56. SEMESTER ALLIANCE, *op. cit.*, nota 29.

las posiciones de los diversos actores intervinientes en el Semestre Europeo⁵⁷. Sobre ello se pronuncia la Comisión en la revisión de la Estrategia 2020 llevada a cabo en 2014⁵⁸, abogando por la mayor implicación en el Semestre Europeo de todos los actores relevantes (gobiernos, parlamentos, autoridades regionales y locales, organizaciones sociales y stakeholders), asociando así el éxito de la Estrategia al reflejo de la estructura de gobernanza multi-nivel de la UE. En este sentido, algunos autores afirman el mayor potencial del Semestre Europeo para coordinar a los Estados miembros en el desarrollo de reformas sociales, de un modo más coercitivo y efectivo que el Método Abierto de Coordinación⁵⁹, precisamente porque otorga a la Comisión Europea una mayor capacidad jurídica para llevar a cabo su agenda⁶⁰.

VI. CONCLUSIONES

Al comienzo de este trabajo nos planteábamos si el Semestre Europeo es un mecanismo adecuado para llevar a cabo la coordinación y supervisión de los Estados miembros en el cumplimiento de objetivos sociales. Como respuesta, por un lado, constatamos que en este instrumento persisten algunos de los fallos del Método Abierto de Coordinación. Por otro, observamos un potencial de mejora que creemos puede conducir a que su funcionamiento se perfeccione.

Como principal problema persistente, subrayamos el sometimiento de lo social a lo fiscal, tal y como se refleja en las diversas partes del procedimiento analizadas (en particular, en el número y peso de las prioridades y recomendaciones, y, en la contradicción entre los dos ámbitos). Este rasgo, observado a nivel global, se evidencia también en el caso de España con especial incoherencia respecto al incumplimiento del objetivo referido a pobreza e inclusión. A pesar de ello, constatamos un peso cada vez mayor de las prioridades sociales y, además, una tendencia, aún incipiente, a hacer que éstas sean transversales y se incluyan en la formulación de otras dirigidas a aspectos macroeconómicos o de mercado. En este sentido, vemos un camino hacia dónde consideramos debe seguir avanzándose, de modo que los planteamientos de política económica valoren el impacto y coordinación con los sociales.

Un segundo problema detectado se refiere a la articulación de los mecanismos concretos de coordinación y supervisión. En nuestra opinión, el déficit mayor del sistema en la parte de coordinación es la falta de precisión de las recomendaciones. Aunque

57. VANHERCKE, B., «Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity», D. NATALI y B. VANHERCKE (Eds.), *Social developments in the European Union 2012*. Brussels, 2013, ETUI y OSE. ZEITLIN y VANHERCKE, *op. cit.*, nota 23.

58. EUROPEAN COMMISSION, *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, COM (2014) 130 final/2, p. 29.

59. DE LA PORTE, C. y HEINS, E., «Game change in EU social policy: From optional re-calibration to coercive retrenchment», M. J. RODRIGUES y E. XIARCHOGIANNPOULOU (Eds.), *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance: Internal and external dimensions*, Aldershot: Ashgate, 2014, pp. 157-72.

60. COSTAMAGNA, *op. cit.*, nota 20.

el margen de maniobra dado a los Estados es uno de los elementos más interesante de este instrumento de «soft law», en la práctica lleva a una excesiva dispersión en la respuesta y a muy diferente grado de cumplimiento de los objetivos por parte de los Estados con iguales recomendaciones. Por su parte, el mayor problema detectado en la supervisión se encuentra en la falta de corrección de los Planes Nacionales de Reforma respecto a las prioridades y recomendaciones, funcionando en un plano paralelo y desaprovechándose como herramienta de seguimiento y, sobre todo, de retroalimentación. Esto hace que la actuación de los Estados no sea evaluable con carácter efectivo y que no se transfieran buenas prácticas entre ellos. Todo ello hace imposible que en la estructura actual se plantee un mecanismo de sanción que dé al Semestre Europeo el mismo carácter coercitivo en objetivos sociales y fiscales.

A pesar de ello, consideramos que el Semestre Europeo tiene más potencial que el Método Abierto de Coordinación para combinar el respeto a la soberanía nacional con el seguimiento de la Estrategia europea, y que esta visión está respaldada por la voluntad de mejorar este instrumento apuntada por la Comisión.

Finalmente, para ese despliegue del Semestre Europeo con mayor efectividad proponemos actuaciones que vayan en las siguientes líneas: incrementar el papel de los Estados en la fijación de prioridades y recomendaciones, realizar un esfuerzo de coherencia entre las recomendaciones dadas y el cumplimiento de objetivos 2020 por parte del país que las recibe, establecer recomendaciones más precisas indicando medios para llevarlas a cabo, plazo y objetivos cuantificados y, por último, aprovechar los Planes Nacionales de Reforma como vía de seguimiento de la actuación nacional y de feed back por parte de la Comisión. Entendemos que este proceso sustentaría los esfuerzos planteados para el refuerzo efectivo de un Pilar Social de la UE que vaya más allá de las declaraciones y mueva a los Estados en una misma dirección.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AMSTRONG, A., «The New Governance of EU Fiscal Discipline» en *European Law Review* 38 (5), pp. 601-617.
- AVRAM, S., *et al.*, «The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries», *EUROMOD Working Paper n° EM 2/13*, disponible en www.iser.essex.ac.uk/publications/working-papers/euromod/em2-13.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).
- BEKKER, S., «EU economic governance in action: Coordinating employment and social policies in the third European Semester», *The European Semester and the New Architecture of EU Socio-Economic Governance*, Amsterdam Centre for Contemporary European Studies, 2014.
- BEKKER, S. y KLOSSE, S., «EU governance of economic and social policies: chances and challenges» en *European Journal of Social Law*, n° 2, June 2013.
- *Brief, European Social Policy* 2, 2010.

CAVAS MARTÍNEZ, F. y SÁNCHEZ TRIGUEROS, C., «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de trabajo, empleo y protección social: una sinopsis» en *Anales de Derecho*, nº 23, 2005, pp. 103-128.

Caritas, *Caritas cares 2015 National Reports*, Caritas, 2015, disponible en <http://www.caritas-europa.org/code/en/publications.asp>. (consultado por última vez el 2.5.2016).

CLAEYS, P., et al., *The European Dimension in the National Reform Programs and the Stability and Convergence Programs*, Directorate-General for the Internal Policies of the Union, European Parliament, Brussels, 2013.

COMISIÓN EUROPEA, «Racionalización y refuerzo del Semestre Europeo», Anexo a COMISIÓN EUROPEA *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia*, COM (2015) 690 final.

- «Racionalización y refuerzo del Semestre Europeo», Anexo a COMISIÓN EUROPEA *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia*, COM (2015) 690 final.
- *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria* COM (2013) 690 final.
- *Comunicación Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria* COM (2013) 690 final, p. 4.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Country Report Spain 2016 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic, SWD (2016) 78 final.

CONSEJO EUROPEO, *Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 relativa al Programa Nacional de Reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014)*. (2011/C 212/01).

- *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012*, COM (2013) 359 final.
- *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España* COM (2014) 410 final.
- *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España* Bruselas, COM (2015) 259 final.

- *Recomendación del Consejo sobre el programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad de España para 2012-2015* COM (2012) 310 final.

COSTAMAGNA, F., *The European Semester in action: Strengthening economic policy coordination while weakening the social dimension?*, LPF Working Paper n° 5/3013, Turin: Centro Einaudi, D.

DE FINANCE, S., *A traffic-light approach' to the implementation of the 2011 and 2012 Country Specific Recommendations (CSRs)*, Directorate-General for the Internal Policies of the Union, European Parliament, Brussels, 2014.

DE LA PORTE, C. y HEINS, E., «Game change in EU social policy: From optional re-calibration to coercive retrenchment», M. J. RODRIGUES y E. XIARCHOGIANNOPOULOU (Eds.), *The Eurozone crisis and the transformation of EU governance: Internal and external dimensions*, Aldershot: Ashgate, 2014, pp. 157-72.

DEGRYSE, C., et al., *The Euro crisis and its impact on national and European social policies*, European Trade Union Institute (ETUI), Working Paper, 2013, 05, disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2367768 (consultado por última vez el 2.5.2016).

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK. *EAPN input to the mid-term review of the Europe 2020 Strategy: Can the Strategy be made fit for purpose to deliver its promises on poverty reduction?* Brussels, EAPN, 2014.

EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union* COM (2005) 706 final.

- *A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion*. COM (2008) 418 final.
- *Communication from the Commission of 3 March 2010-Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* COM (2010) 2020 final.
- *Annual Growth Survey 2015* COM (2014) 902 final. EUROPEAN COMMISSION, *Annual Growth Survey 2016* COM (2015) 902 690 final.
- *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2011*. COM (2011) 11 final.
- *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2012*. COM (2011) 815 final.
- *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2013*. COM (2012) 750 final.

- *Communication from the Commission of 3 March 2010-Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* COM (2010) 2020 final.
- *Communication from the Commission Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union* COM (2005) 706 final.
- *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2012* COM (2011) 11 final.
- *Communication from the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Action for Stability, Growth and Jobs*, COM (2012) 299 final provisions.
- *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2013* COM (2012) 750 final.
- *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2014* COM (2013) 801 final.
- *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2015* COM (2014) 906 final.
- *Joint employment report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2016* COM (2015) 700 final.
- *Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights* Accompanying the document *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*. SWD (2016) 51 final.
- *Social policy agenda* COM (2000) 379 final.
- *Taking stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, COM (2014) 130 final.
- 2013 f. *Communication from the Commission Annual Growth Survey 2014*, COM (2013) 800 final.

EUROPEAN COUNCIL, *Lisbon European Council 23 and 24 march 2000*, European Council. 2000. *Lisbon European Council 23 and 24 march 2000*, disponible en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (consultado por última vez el 2.5.2016).

FRAZER, H. y MARLIER, E., «Strengthening social inclusion in the Europe 2020 strategy by learning from the past?», en MARLIER, E. y NATALI, D., (Eds.), *Europe2020: Towards a more social EU?*, PIE Peter Lang, Brussels, 2013. ZEITLIN, J., et al., *The open method of coordination in action: The European Employment and Social Inclusions Strategies*, PIE-Peter Lang, Brussels, 2005.

GOBIERNO DE ESPAÑA, Programa Nacional de Reformas 2011, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

- Programa Nacional de Reformas 2012, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).
- Programa Nacional de Reformas 2013, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).
- Programa Nacional de Reformas 2014, disponible en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).
- Programa Nacional de Reformas 2015, disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

GÓMEZ URQUIJO, L., «El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 16, pp. 521-541.

GROS, D. y ALCIDI, C., *Implications of EU Governance Reforms. Rationale and Practical Application* ETLA Reports n° 25, 2014, p. 18.

- *Fiscal and macro-structural challenges and policy recommendations for the Euro Area and its Member States under the 2014 Semester Cycle*, Directorate General for internal policies. Economic Governance Support Unit, Brussels, 2014.
- http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_spain_es.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

HEMERIJCK, A., et al., «European Welfare States in motion» en *Newjobs working paper* n° D5.2 Lund University, Amsterdam, 2013, disponible en http://www.newjobs.eu/sites/default/files/NEUJOBS_WP_D5%202_revision_FINAL_0.pdf (consultado por última vez el 2.5.2016).

JUNCKER, J. C., *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change Guidelines for the next European Commission*, COM (2014) 910 final.

KAPOOR, S., *Improving Eurozone Economic Governance*, Foundation for European Progressive Studies, FEPS, 2010.

- MARCO PEÑAS, E., «Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: el Six Pack» en *Revista Española de Control Externo*, núm. 41 (2012), pp. 31-80.
- MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1138-4026, 42, pp. 397-431.
- O'CONNOR, J., «Policy Coordination, social indicators and the social-policy agenda in the European Union», *Journal of European Social Policy* 15, 4.
- PÉREZ MENAYO, V., «La estrategia europea de protección social: el método abierto de coordinación» en *Foro de Seguridad Social*, nº 8-9, 2003, pp. 80-87.
- PÉREZ GARCÍA, F., CUCARELLA TORMO, V. y HERNÁNDEZ LAHIGUERA, L., *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*, Fundación BBVA, Bilbao, 2015.
- «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas» en *Papeles de Economía Española* 143, 2015, pp. 52-75.
- POCHET, P., «What's wrong with EU2020?», en *European Trade Union Institute Policy Brief*, *European Social Policy* 2, 2010.
- POCHET, P. y DEGRYSE, C., «The programmed dismantlement of the European Social Model», *Intereconomics* 4, pp. 212-17.
- SEMESTER ALLIANCE. *CSRs 2015: Delivery gap remains on a democratic, social and sustainable Europe*, Semester Alliance, 2015, disponible en <https://semesteralliance.files.wordpress.com/2015/12/2015-semester-alliance-csr-report-17-12-151.pdf> (consultado por última vez el 2.5.2016).
- SOCIAL PLATFORM, *Position on the mid-term review of Europe 2020: How to put the EU back on track to reach the social objectives of the Europe 2020 Strategy*. Brussels, Social Platform, 2014.
- TRUBEK, D., et al., «Soft Law, Hard Law, and European Integration: Towards a Theory of Hybridity» en *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper* nº 1002.
- VANHERCKE, B., «Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity», D. NATALI y B. VANHERCKE (Eds.) *Social developments in the European Union 2012*, Brussels, 2013, ETUI and OSE.
- ZEITLIN, J. y VANHERCKE, B., «Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe» 2020, SIEPS,7, disponible en <http://www.sieps.se/en/publications/reports/socializing-the-european-semester-economic-governance-and-social-policy> (consultado por última vez el 2.5.2016).
- ZEITLIN, J., «Towards a stronger OMC in a more social Europe 2020. A new governance architecture for EU policy coordination» en MARLIER, E. y NATALI, D. (Eds.), *Europe 2020. Towards a More Social EU?* Brussels, PIE-Peter Lang, 2010.