

EL SEMESTRE EUROPEO: LA NUEVA ARQUITECTURA DE GOBERNANZA ECONÓMICA Y LOS OBJETIVOS SOCIALES

THE EUROPEAN SEMESTER: THE NEW ECONOMIC GOVERNANCE ARCHITECTURE AND ITS SOCIAL GOALS

Marcin Roman CZUBALA OSTAPIUK
Universidad Complutense de Madrid

Laura LARA MARTÍNEZ
Universidad a Distancia de Madrid

Resumen: La Unión Europea es un proyecto de integración único y en constante cambio. Desde sus orígenes, tras la Segunda Guerra Mundial y tratando de superar la política de bloques, se ha enfrentado a momentos difíciles derivados de la gran complejidad que supone el desarrollo del avance de sus dimensiones a escala supranacional. Sin embargo, es en la actualidad, y debido a los cambios impulsados por las consecuencias de la última crisis económica, financiera y presupuestaria, cuando vivimos una situación clave para su evolución.

Por eso, la tesis de este trabajo está basada en la necesidad de situar el debate acerca del balance entre los objetivos sociales y económicos que persigue el Semestre Europeo, un mecanismo que brinda apoyo para la estabilidad de la zona euro, ahondando en la complementariedad de ambos aspectos, así como la necesidad de una mayor inclusión de la parte social en el nuevo modelo de gobernanza económica.

Para facilitar la comprensión del trabajo realizado y poder tratar a fondo todos los aspectos mencionados, primero, se desarrolla una revisión teórica y del estado de la cuestión. En segundo lugar, se realiza un balance entre las dos variantes desde una perspectiva histórica exponiendo el conjunto de progresos en el ámbito analizado. Por último, se finaliza con un apartado relativo a las conclusiones donde se ofrece una recopilación de los hallazgos y las observaciones más relevantes alcanzadas por los autores.

Palabras clave: Semestre Europeo, Gobernanza económica, Objetivos sociales, Unión Europea.

Abstract: The European Union is a unique and constantly changing integration project. From its origins, after the Second World War and trying to overcome the block policy, it has faced difficult moments derived from the great complexity involved in the development of its dimensions at a supranational level. Nowadays, and due to the changes driven by the consequences of the last economic, financial and budgetary crisis, we live a key moment of its evolution and objectivities.

Therefore, the thesis of this work is based on the need to situate the debate about the balance between the social and economic objectives pursued by the European Semester, a mechanism that provides support for the stability of the euro zone, deepening the complementarity of mentioned variables, as well as the need for greater inclusion of the social part in the new model of economic governance.

In order to facilitate the understanding of the work carried out and to be able to fully deal with all the aforementioned aspects a theoretical review and the status of the question are first developed. Secondly, a balance between the two variants is made, from a historical perspective, exposing the set of progresses in the analysed area. Finally, it ends with a section on conclusions, which offers a compilation of the findings and the most relevant observations reached by the authors.

Keywords: European Semester, Economic governance, Social objectives, European Union.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. REVISIÓN TEÓRICA Y DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN. 3. LA EVOLUCIÓN DEL SEMESTRE EUROPEO. 4. CONCLUSIONES. 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es un proyecto de integración único y en constante cambio. Desde sus orígenes, tras la Segunda Guerra Mundial y tratando de superar la política de bloques, se ha enfrentado a momentos difíciles derivados de la gran complejidad que supone el desarrollo del avance de sus dimensiones a escala supranacional (Lara Martínez, 2018, p. 308).

El establecimiento del Semestre Europeo, un mecanismo de gobernanza que brinda apoyo para la estabilidad de la zona euro, fue una respuesta clara de la UE a la última crisis económica. Fundado en 2010, ha sufrido múltiples modificaciones con el objetivo de lograr una mayor coherencia con la realidad comunitaria. Asimismo, siendo un marco para la coordinación de políticas económicas y sin transferir plenamente la soberanía nacional al nivel europeo, se ha convertido en una pieza clave del nuevo modelo de gobernanza económica.

Al mismo tiempo, como resultado de la naturaleza legal de la Unión, el desempeño de los actores involucrados y/o su propia evolución, entre otros, el mecanismo en cuestión presenta una asimetría entre los objetivos sociales y económicos que persigue. En otras palabras, una ausencia de equilibrio, siendo esta una tarea pendiente de la Unión Europea renovada. Por eso, la tesis de este trabajo está basada en la necesidad de situar el debate en torno al balance entre ambos aspectos, ahondando en su complementariedad, así como la necesidad de una mayor inclusión de la parte social en el nuevo modelo de gobernanza económica, tomando como referencia el Semestre Europeo.

Igualmente, el objetivo de la presente aportación es revisar los puntos clave de las orientaciones políticas en el contexto del Semestre. Además, examinar la evolución de las relaciones y las dinámicas institucionales en su contexto. En cuanto al marco temporal de la investigación, este se ha centrado en el periodo 2010-2017. Sin embargo, y con el fin de proceder a una evaluación más completa, se ampliaron algunas de sus partes.

Para facilitar la comprensión del trabajo realizado y poder tratar a fondo todos los aspectos mencionados, primero se desarrolla una revisión teórica y del estado de la cuestión. En segundo lugar, se efectúa un balance entre las dos variantes desde una perspectiva histórica, exponiendo el conjunto de progresos en el ámbito analizado. Por último, se termina con un apartado relativo a las conclusiones, donde se ofrece una recopilación de los hallazgos y las observaciones más relevantes alcanzados por los autores.

Finalmente, es importante subrayar también que durante el período indicado se han puesto en marcha una serie de instrumentos de supervisión y coordinación

presupuestaria (el *six-pack*, el Pacto Fiscal Europeo y el *two-pack*) que supusieron una profunda reforma del sistema de gobernanza económica de la Unión Europea. No obstante, con el fin de proporcionar una mejor comprensión del tema elegido y el cumplimiento de los objetivos preestablecidos, se ha decidido excluir su análisis en el estudio propuesto.

2. REVISIÓN TEÓRICA Y DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN

El proceso de integración, desde sus inicios y a lo largo de su evolución, ha suscitado el amplio interés por parte de los académicos con el fin de explicar su naturaleza. En la literatura del tema, dependiendo además del objetivo de estudio, podemos encontrar una enorme multitud de sus definiciones, así como de las diferentes dinámicas internas que forman su parte. Aun así, y debido al carácter y el fin de este trabajo, se considera necesario destacar algunas de las posturas teóricas más importantes, basándose en el juicio subjetivo de los autores.

Ernst B. Hass define a la integración política como:

“(...) el proceso mediante el cual se persuade a los actores políticos de diferentes mandos nacionales para que cambien sus lealtades, expectativas y actividades políticas moviéndolas a un nuevo centro, cuyas instituciones posean o exijan jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes. El resultado final es una nueva comunidad política, superpuesta a las anteriores.” (Hass, 1958, pp. 16)

Igualmente, Frank Schimmelfennig nos indica que:

“Las crisis son situaciones abiertas de toma de decisiones. En el contexto de la integración, son una amenaza manifiesta y percibida como un problema significativo que puede llevar a la desintegración, pero también pueden desencadenar actividades en la dirección de una mayor integración.” (Schimmelfennig, 2018, pp. 969-989)

De esta manera, el neofuncionalismo explica cómo las épocas de crisis parecen motivar una serie de externalidades que no solamente aumentan la interdependencia entre los Estados miembro de la Unión, sino también requieren una mayor coordinación de sus políticas públicas. Así, el establecimiento del Semestre Europeo fue parte de una respuesta amplia a los procesos de integración claramente deficientes, incompletos e inestables que tendían a reflejar un mínimo común denominador de las preferencias nacionales agregadas, antes que requerimientos funcionales necesarios. Es decir, las carencias de un sistema financiero sin control de estabilidad, con una supervisión de los bancos bajo el

control nacional y sin mecanismos de rescate para aquellos Estados miembro en situación de crisis, entre otros (Czubala *et al.*, 2015, pp. 75-92).

El nuevo mecanismo que fomenta la implementación de las preferencias y los objetivos de la Unión, así como permite realizar la revisión del desempeño nacional y de las reformas encomendadas, ha dotado a las instituciones comunitarias de una mayor potestad de control sobre las políticas económicas de los Estados miembro. La presente situación ha levantado serias dudas acerca de la relación entre los aspectos de carácter social y económico que persigue el Semestre, causando una serie de críticas de su configuración y funcionamiento.

El modelo económico que prima la disciplina presupuestaria y los resultados cuantitativos relacionados con el crecimiento y la competitividad sobre los valores de las políticas sociales, la primacía de los actores económicos dentro del esquema institucional y de potestades comunitario dadas las áreas de mayor profundización del proceso de integración como su entorno natural de actuación y/o la utilización del Semestre Europeo como una herramienta de imposición unilateral de las reformas estructurales, son solamente algunas de las críticas más destacadas. Igualmente, son varios los autores (Lasa López, 2013; Degryse *et al.*, 2014; Porte y Heins, 2014; Crespy y Menz, 2015; Dawson, 2015; Gómez Urquijo, 2015, 2016; Crespy y Vanheuverzwijn, 2016; Ramos Toledano y Nuño de la Rosa García, 2017) que apuntan las deficiencias mencionadas del sistema existente. Un enfoque de actuación uniforme ante las diferentes realidades de los Estados miembro o un sistema de vigilancia y cumplimiento estricto de las directrices marcadas que se suman a las críticas anteriores.

Además, no podemos olvidar que la ya mencionada interdependencia real entre los Estados miembro es desigual y afecta de manera heterogénea a la situación de cada país. Las preferencias nacionales varían ahondando a menudo dicho escenario de asimetría de tal manera que, aunque se pongan de acuerdo en una respuesta común que beneficie a todos, no suele ser habitual que sus efectos se repartan de forma equilibrada (Moravcsik, 1993).

En cualquier caso, es importante destacar también los progresos en la eliminación de la brecha entre los objetivos económicos y sociales en el contexto del Semestre. Basándonos en los estudios realizados por Sonja Bekker y Saskia Klosse (2013, pp.103-120), entre otros, podemos decir que en los últimos años las cuestiones como la inclusión social, la lucha contra la pobreza, la empleabilidad o el acceso a la sanidad fueron ganando importancia en la estructura de las orientaciones promovidas por el mecanismo analizado. El cambio indicado, además de la mayor apertura hacia los aspectos socialmente sensibles, refleja el cada vez más creciente papel de los actores sociales en el ámbito de configuración del Semestre Europeo.

Por otro lado, los trabajos de Sophie Jacquot y Cornelia Woll (2003, pp. 1-18), así como de Sabine Saurugger (2016, pp. 70-86) nos ayudan a entender, desde un punto de vista sociológico de la integración europea, las modificaciones en la dinámica a desarrollar en su marco, haciendo referencia a la formulación de las posturas a acordar y el empoderamiento de los actores no tradicionales. De esta forma, el *constructivismo centrado en el agente* hace hincapié en la capacidad de



adaptación de los agentes a tratar, reduciendo la importancia de los condicionantes como el entorno y su estructura o los recursos puestos a su disposición.

Asimismo, a través del *uso de Europa* las autoras proporcionan el estudio del aprovechamiento de los condicionantes y las oportunidades que se les plantean a los intervinientes dentro del modelo de gobernanza multinivel de la Unión Europea, y los métodos que estos utilizan a la hora de relacionar los aspectos estatales y europeos al estudiar los procesos cognitivos y de toma de decisiones a realizar. Aunque el presente enfoque busca explicar la proyección del proceso de integración europea sobre los sistemas políticos nacionales, percibe a los actores estatales como promovedores de sus propios intereses. De esta forma, rechaza la idea de entenderlos como simples mediadores que actúan bajo el marco institucional comunitario.

Unos estudios de comportamiento de diferentes agentes sociales, sus preferencias y objetivos nacionales a perseguir, son analizados los efectos y la utilización de dicha actividad en el contexto comunitario. Aportaciones que nos incitan a concebir, de manera novedosa y complementaria, la evolución del nuevo modelo de gobernanza económica de la UE, las dinámicas y los procedimientos en su contexto, referentes a la formulación de posturas, el forjamiento de las coaliciones e influencia sobre la forma y el contenido de las decisiones aprobadas, mejorando nuestra comprensión del desarrollo institucional actual.

Por eso, la siguiente parte del trabajo está basada en la descripción y el análisis del proceso gradual de introducción de los aspectos y objetivos sociales en el contexto del Semestre Europeo, poniendo un especial énfasis en las reformas incluidas en las distintas etapas de su desarrollo. Igualmente, nos permite conocer los objetivos y las funciones marcadas, además de realizar un seguimiento de su evolución en el contexto del nuevo modelo de gobernanza económica de la UE. Por ello, recorre algunas de las cuestiones más significativas del proceso subrayado desde una perspectiva histórica, reflejando además el balance entre los propósitos económicos y sociales del Semestre Europeo.

3. LA EVOLUCIÓN DEL SEMESTRE EUROPEO

Como hemos visto, el Semestre Europeo, un instrumento comunitario puesto en funcionamiento en 2010, facilita a los Estados miembro de la Unión Europea la negociación, la coordinación y la implementación de sus políticas presupuestarias y económicas mediante un ciclo anual, buscando hacer frente a los desafíos de la Unión bajo unos objetivos comunes. Asimismo, respaldado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento reforzado y el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, entre otros, a través de su desarrollo incorpora de manera progresiva a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en su configuración.

La implementación de dicha Estrategia buscó permitir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de la Unión Europea, retomando los aspectos de las deficiencias estructurales de la economía, así como las cuestiones sociales de la

comunidad, entre otros (Comisión Europea, 2010). Igualmente, impulsó el establecimiento de diferentes iniciativas con el fin de compartir los beneficios de crecimiento y empleo entre los países de la Unión Europea.

Sin embargo, la Estrategia Europa 2020 conllevó también una cierta ambigüedad en la consecución de sus objetivos dando lugar a priorizar los puntos como la ejecución de la consolidación fiscal y/o la austeridad presupuestaria ante el bienestar social. Asimismo, el nuevo modelo de gobernanza económica (reforzado en respuesta a la crisis) limitó igualmente la implantación inicial de las metas sociales, no solamente reduciendo el margen de maniobra fiscal de los Estados para su promoción, vinculándola al cumplimiento de las reformas internas en los ámbitos económicos mencionados, sino también ampliando la brecha entre los agentes económicos y sociales (Gómez Urquijo, 2015, p. 46).

El presente escenario tuvo su reflejo en los documentos emitidos dentro del Semestre Europeo. Así, las Recomendaciones específicas por país del año 2011 abordaban principalmente cuestiones relacionadas con los objetivos económicos y fiscales, mientras que la actividad en el marco de las vertientes sociales y de empleo estaba dividida entre las medidas de austeridad y de inversión. En su preparación y/o revisión, igualmente en el caso de los Programas nacionales de reformas, no se incluyó de forma activa a los ampliamente entendidos actores sociales, fueran nacionales o comunitarios. Esta tendencia se evidenció además en un modelo de medidas y reformas de carácter estructural único para el conjunto de los Estados afectados, así como en una modificación y una estrecha vinculación del Método Abierto de Coordinación (MAC) en el ámbito social del Semestre, siendo un reflejo más del intento de la coordinación de dichas políticas entre los países de la zona euro. Todo ello en un proceso de toma de decisiones que incluye tanto elementos de supervisión e implementación basado en el método comunitario, como los procedimientos de carácter intergubernamental (Dawson, 2015, pp. 976-993).

A partir del año 2012, y debido a la escalada de los efectos negativos de la crisis, el sistema preestablecido sufre ciertos cambios. Aunque el nuevo enfoque reafirma el funcionamiento del modelo, se observan modificaciones positivas a favor de la inclusión de los aspectos más sociales en su marco. En primer lugar, la Encuesta Anual de Crecimiento 2012 proporciona la información acerca de las prioridades de la Comisión Europea (CE) a realizar, centradas desde entonces más en la lucha contra el desempleo y la promoción del bienestar. En segundo lugar, la implementación por su parte de una serie de medidas sociales como el Paquete de empleo, el Paquete de inversión social y/o Garantía Juvenil, entre otros. Finalmente, las recomendaciones específicas por país, emitidas entre 2012 y 2014, también contienen cambios que manifiestan una política expansiva en términos más sociales (Crespy y Vanheuverzwijn, 2016, p. 77). Todos ellos, vinculados estrechamente al Semestre y su ejecución.

La Comisión Juncker optó por reforzar el papel del Semestre Europeo utilizándolo como un mecanismo de mejora económica y social de los Estados miembro de la UE. A partir del trabajo realizado, y en respuesta a las demandas de los países, se han establecido los Informes nacionales fusionando los demás

documentos de apoyo a las Recomendaciones específicas. Asimismo, se ha modificado el calendario de actuación, proporcionando a los diferentes actores implicados (por ejemplo, comités consultivos del Consejo de la Unión Europea) más tiempo de respuesta. Por último, se ha reducido el número de objetivos incluidos en las Recomendaciones específicas por país centrándose más en su mayor consecución que en las medidas específicas referentes al proceso de su alcance.

En su trabajo, la Comisión ha destacado la urgencia de acotar los problemas para mejorar las dinámicas de los mercados de trabajo, luchar contra el desempleo, favorecer las reformas de los sistemas de pensiones y de los sistemas de educación, así como las relacionadas con el acceso a la vivienda. Este enfoque de trabajo renovado no dejaba de lado al Semestre Europeo, apostando por su desarrollo constante y el perfeccionamiento de su sistema de control.

Asimismo, las ya mencionadas Recomendaciones específicas por país conllevaban las indicaciones concretas, referentes a las mejoras sociales de los campos correspondientes a cada Estado y su situación del momento (desde las reformas sobre los servicios de empleo, de salud y cuidados a largo plazo, las pensiones, la empleabilidad de los trabajadores de edades avanzadas, hasta la pobreza y/o la exclusión social, entre otros, combinando acciones pertenecientes a diferentes políticas estatales). Por otra parte, a lo largo de los siguientes años, pudimos observar también que el componente social se ha mantenido estable, siendo una señal de su importancia y afianzamiento en el marco del Semestre Europeo.

En cuanto a los procedimientos, percibimos que la introducción de los cambios sustanciales tuvo lugar bajo la Comisión Barroso. La modificación de la orientación del Semestre Europeo hacia los objetivos más sociales y, por tanto, la mayor dotación del margen de actuación de sus actores tuvo lugar tanto en el contexto de la propia Comisión como entre los demás interlocutores que actúan bajo el paraguas del Semestre.

El proceso de preparación de las Recomendaciones específicas por país comenzó a ser mucho más deliberativo, incluyendo los equipos nacionales, las Direcciones Generales de la Comisión y sus diferentes unidades. Igualmente, los cambios apoyados por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (EPSCO), así como los diferentes comités del Consejo de la UE permitieron progresar hacia un modelo de actuación más social. Entre otros actores que tomaron papel activo se encontraban también el Comité de Protección Social, junto con el Comité Económico y Financiero, el Comité de Política Económica y/o el Comité de Empleo (los cuerpos consultivos de la Comisión y el Consejo).

Gracias a la actuación del Comité de Protección Social y el Comité de Empleo, dos entidades más activas y apoyadas por el EPSCO (en su conjunto, los actores estratégicos en el contexto analizado), ha sido posible promover el método abierto de coordinación para la protección e inclusión social, así como desarrollar los mecanismos de control multilateral y revisión, favoreciendo así el debate político y el aprendizaje mutuo tanto por parte de los representantes comunitarios como de los países miembro dentro de un nuevo entorno procedimental. De esta

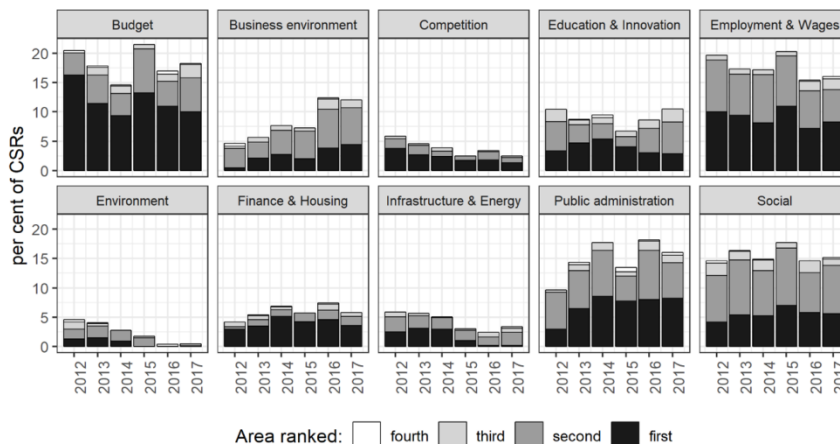
manera, los controles procedidos han sido más frecuentes, más críticos y exhaustivos, así como basados en las revisiones globales y temáticas en el caso de cada Estado, no solo convirtiendo un procedimiento lineal en un proceso de toma de decisiones de carácter multilateral, sino también fomentando el papel de ambos Comités en la aprobación de las Recomendaciones específicas por país. Un papel reforzado a raíz de los acontecimientos de los años 2012 y 2013, el agravamiento de la crisis y la reticencia de los Estados miembro en apoyar una imposición unilateral de dichas recomendaciones por parte de la Comisión, que facilitó el reconocimiento de la situación particular de cada Estado, la aprobación de las posibles enmiendas a las reformas a implementar y el compromiso entre lo nacional y lo comunitario.

Bajo la Comisión Juncker registramos aún mayor implicación de las Direcciones Generales relacionadas con los temas sociales. A partir del año 2015, la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, así como la DG de Salud y Seguridad Alimentaria ganan importancia en el proceso de preparación de los Informes nacionales, además de las Recomendaciones específicas por país, compaginando las áreas en cuestión con los demás actores de perfil claramente económico.

Las modificaciones introducidas en el marco del Semestre Europeo han permitido la mejor interlocución tanto entre las diferentes formaciones del Consejo de la Unión Europea, como entre la Comisión Europea y los representantes de los Estados miembro (aunque sigue habiendo tensiones entre las partes involucradas, por ejemplo, acerca de la articulación de las recomendaciones bajo el punto de vista de la CE y el Consejo), demostrando su adaptabilidad a la realidad comunitaria y nacional cambiante (Zeitlin y Verdun, 2018, pp. 30). Asimismo, el reforzamiento del papel de los actores sociales ha facilitado un modelo de toma de decisiones y control multilateral más heterogéneo e inclusivo, que proporciona un consenso más asequible ante diferentes posturas e intereses. De esta manera, ayuda a realizar una comparación entre países, prolongada en el tiempo, con el fin de identificar los posibles patrones y buenas prácticas a implementar, reforzando así la coordinación en cuestión.

También vemos que, a través de las acciones encomendadas mediante la actividad del Semestre Europeo, se toman en cuenta los escenarios y las condicionalidades de cada uno de los Estados miembro afectados, evitando una aproximación uniforme ante su situación macroeconómica. Aun así, como puede observarse en el Gráfico 1, existe una intención transversal de su armonización evidenciada mediante la priorización de algunas de las áreas políticas. No obstante, los datos muestran que las recomendaciones emitidas distan en el tiempo y contenido, reflejando la realidad y los modelos económicos nacionales.

Gráfico 1. Proporción de áreas de actuación como parte del conjunto de las Recomendaciones específicas por país, periodo 2012-2017



Fuente: D'Erman *et al.* (2019, p. 203).

Sin embargo, la reducción de prioridades a tratar y el énfasis en los objetivos a lograr, siguen sin eliminar del todo una visión paternalista (en referencia a las recomendaciones) de la Comisión en ojos de los Estados. Igualmente, el Semestre Europeo sigue siendo un ciclo anual de coordinación complejo, tanto desde el punto de vista político como burocrático, que muestra una relación jerárquica entre diferentes actores implicados y que se evidencia mediante una difícil correlación de sus intenciones y los resultados económicos y de bienestar obtenidos, permaneciendo sujeto de una controversia considerable (Chang *et al.*, 2019, pp. 137). Además, no debemos olvidar que por medio de su implementación los actores comunitarios han logrado profundizar su influencia sobre las políticas económicas de los Estados miembro, así como en el proceso de su escrutinio y posterior mejora (siempre dentro de los márgenes de soberanía y subsidiariedad).

Por último, los problemas de legitimidad en el contexto comunitario, la efectividad del presente sistema de coordinación económica y fiscal renovado dentro de la UE, la complejidad de las dinámicas institucionales en el marco del nuevo modelo de gobernanza económica o la necesidad de promover la atención de su realidad desde una perspectiva de política económica son solamente algunas de las cuestiones a estudiar.

4. CONCLUSIONES

Mediante el presente trabajo planteamos, en primer lugar, comprobar los puntos clave de las orientaciones políticas y examinar la evolución de las relaciones

y las dinámicas institucionales en el contexto del Semestre, un mecanismo para la mejor coordinación de políticas económicas y fiscales que busca promover la estabilidad de la Eurozona. En segundo lugar, analizar en qué modo se presenta una asimetría entre los objetivos sociales y económicos perseguidos en su contexto.

Asimismo, la implementación del marco teórico estipulado nos ha permitido entender mejor el funcionamiento de los instrumentos y las herramientas del modelo de gobernanza multinivel de la Unión Europea, especialmente su componente económico. Igualmente, los motivos que mueven a los diferentes actores y su influencia acerca de la formulación de dicho modelo, echando más luz sobre los cambios y las dinámicas institucionales implementadas en el tiempo.

También, nos ha posibilitado destacar la complejidad del contexto del Semestre, haciéndonos ver los retos que se plantean ante cualquier investigación sobre el presente. De esta manera, el desarrollo del nuevo modelo de la gobernanza económica europea nos permite hablar de un Semestre Europeo reforzado que no solamente busca responder a las demandas de los diferentes actores de referencia, sino también presenta cierta sensibilidad hacia las condiciones de los Estados miembro y sus necesidades.

El aspecto más controvertido fue sin duda el desequilibrio entre los objetivos sociales y económicos perseguidos. Ahondando en la complementariedad de ambas variables y la necesidad de una mayor inclusión de la parte social en el modelo de gobernanza económica renovado observamos, en primer lugar, el énfasis en las decisiones de austeridad y de ajuste estructural como efecto de la crisis. Sin embargo, en su desarrollo percibimos también la consolidación de dicha compaginación y su fortalecimiento a lo largo de los años.

Las manifestaciones positivas de ello son la fusión de los documentos de apoyo en las Recomendaciones específicas por país, la reducción del número de objetivos a lograr, así como hacer hincapié en su mayor consecución, más que en las reformas específicas referentes al proceso de su alcance, sin transferir plenamente la soberanía nacional al nivel europeo. Igualmente, desde entonces, las ya mencionadas Recomendaciones específicas por país implicaban cada vez más indicaciones concretas, haciendo referencia a las mejoras sociales específicas de cada Estado miembro, su situación y modelo económico, conllevando un proceso mucho más deliberativo de su preparación, seguimiento, revisión y/o modificación, así como fomentando el papel de los actores sociales en su marco.

Por eso, podemos valorar positivamente la búsqueda de un enfoque más integrado y coherente en el marco del Semestre, reflejado en la mayor adaptabilidad y un trato individualizado. También, coincidimos con los argumentos que defienden la persistente falta de un equilibrio definitivo, siendo ésta una tarea pendiente de la Unión Europea renovada. No obstante, no creemos que por esa razón se deba obviar los progresos realizados en el contexto del análisis.

Por otro lado, los planteamientos de la Comisión Europea, aunque más inclusivos y respetuosos, intentando facilitar una respuesta al descontento social y político de los ciudadanos con la persistente austeridad de los años de la crisis, en el

fondo siguen buscando dar preeminencia al interés común por encima de los objetivos y las necesidades estatales, vinculándolas a las prioridades de las reformas comunitarias. La cierta presencia de falta de dicha flexibilidad requiere un trabajo adicional en el enfoque del Semestre y sus actores sociales, buscando su mayor adaptación y convirtiéndolo en un verdadero instrumento comunitario que defienda los objetivos económicos sin olvidarse de la importancia de los aspectos sociales, incluso en situaciones donde el marco institucional general permanezca formalmente sin modificaciones.

5. Referencias bibliográficas

- Armstrong, K. (2012): "EU Social Policy and the Governance Architecture of Europe 2020". *European Review of Labour and Research*, 18(3), pp. 285-300.
- Begg, I. (2010): "Economic and social governance in the making: EU governance in flux". *Renvue d'integration europeenne*, 32(1), pp. 5-6.
- Bekker, S. (2016): *Is there flexibility in the European Semester process? Exploring interactions between the EU and member states within post-crisis socio-economic governance*. SIEPS Report 2016, 1, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies.
- Bekker, S. y Klosse, S. (2013): "EU governance of economic and social policies: chances and challenges for social Europe". *European Journal of Social Law*, 2, pp. 103-120.
- Chang, M.; Sacher, M. y Tkalec, I. (2019): "Recent Changes in EU Economic Governance: Methodological and Institutional Dynamics". *Journal of Contemporary European Research*, 15(2), pp. 135-142.
- Comisión Europea (2010): *Comunicación: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010): 2020, Bruselas, Comisión Europea.
- Copeland, P. y Daly, M. (2018): "The European Semester and EU social policy". *Journal of common Market Studies*, 56(5), pp. 1001-1018.
- Cordero, G. y Simón, P. (2016): "Economic Crisis and Support for Democracy in Europe". *West European Politics*, 39(2), pp. 305-325.
- Crespy, A. y Menz, G. (2015): "Commission entrepreneurship and the debasing of Social Europe before and after the Eurocrisis". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 753-768.
- Crespy A. y Vanheuverzwijn, P. (2016): "What Brussels means by structural reforms". *Cahiers du CEVIPOL*, 5/2016, pp. 57-88.
- Czubala, M. R.; Puente Regidor, M. y Mitxelena Camiruaga C. (2015): "Los cambios en el modelo de gobernanza económica de la Unión Europea a partir de 2011: el efecto en su legitimidad democrática". *Revista de Estudios Europeos*, 66: enero-junio, pp. 75-92.
- Dawson, M. (2015): "Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance: "Post-Crisis". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(5), pp. 976-993.
- Degryse, C., Jepsen, M. y Pochet, P. (2014): "A worrying prospect: towards a more imbalanced European social governance?". En D. Natali (Ed.) *Social Developments in the European Union 2013*. Bruselas, European Trade Union Institute/European Social Observatory, pp. 57-83.
- D'Erman, V.; Hass, J.; Schulz, D. y Verdun, A. (2019): "Measuring Economic Reform Recommendations under the European Semester: "On Size Fits All" or Tailoring to Member States?". *Journal of Contemporary European Research*, 15(3), pp. 195-211.
- Fabbrini, S. (2017): "The euro crisis through two paradigms: Interpreting the transformation of the European economic governance". *European Politics and Society*, 18(3), pp. 1-38.

- Gómez Urquijo, L. (2015): "La conexión entre política de cohesión y gobernanza económica en la UE. Eficiencia del nuevo marco para abordar las consecuencias de la crisis". *Regions & Cohesion*, 5/3, Online, pp. 44-62.
- Gómez Urquijo, L. (2016): "El semestre europeo como instrumento de coordinación de objetivos sociales bajo la gobernanza económica: el caso de España". *Revista española de derecho europeo*, 60, pp. 103-129.
- Hass, E. B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford, Stanford University Press.
- Jacquot, S. y Woll, C. (2003): "Usage of European integration – europeanisation from a sociological Perspective". *European Integration Online Papers*, 7(12), pp. 1-18.
- Lara Martínez, L. (2018): *Historia del mundo contemporáneo. De la fundación de Estados Unidos a la Guerra Fría*. Madrid, Ediciones CEF.
- Lasa López, A. (2013): "El impacto de la nueva gobernanza económica europea en la estrategia hacia una política de empleo mejorada". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 17(46), pp. 973-1006.
- Maatsch, A. (2017): "Effectiveness of the European Semester: Explaining domestic consent and contestation". *Parliamentary Affairs*, 70(4), pp. 691-709.
- Moravcsik, A. (1993): *The Choice for Europe Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, Cornell University Press.
- Porte, C. de la y Heins, E. (2014): "Game change in EU social policy: towards more European integration". En M.J. Rodrigues and E. Xiarchogiannopoulou (Eds.) *The Euro Crisis and the Transformation of EU Governance*. Farnham, Ashgate, pp. 157-170.
- Ramos Toledano, J. y Nuño de la Rosa García, J. (2017): "Gobernanza y políticas sociales en la UE breve análisis de la participación del Tercer Sector en España en el Semestre Europeo". *Astrolabio: revista internacional de filosofía*, 20, pp. 170-178.
- Rosamond, B. (2005): "The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas". *Journal of European Public Policy*, 12(2), pp. 237-254.
- Saurugger, S. (2016): "Sociological approaches to the European Union in times of turmoil". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(1), pp. 70-86.
- Savage, J. y Howarth, D. (2018): "Enforcing the European Semester: the politics of asymmetric information in the excessive deficit and macroeconomic imbalance procedures". *Journal of European Public Policy*, 23(1), pp. 101-118.
- Schimmelfennig, F. (2018): "European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises". *Journal of European Public Policy*, 25:7, pp. 969-989.
- Zeitlin, J. y Veanhercke, B. (2018): "Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond". En J. Zeitlin y A. Verdun (Eds.) *EU socio-economic governance since crisis*. London and New York, Routledge, pp.13-38.