

Edita:
Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social



Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Equipo editor /organizador

Jose María GONZÁLEZ ZORRILLA
Presidente de EuroBasque

Joxerramon BENGOETXEA CABALLERO
Secretario General de EuroBasque

Iñigo OCARIZ GAUBECA
Tesorero de EuroBasque

Igor FILIBI LÓPEZ
Vicepresidente de EuroBasque

Lorena LÓPEZ DE LACALLE
Vicepresidenta de EuroBasque

Eusebio CADENAS CORDERO
Vicepresidente de EuroBasque

Iñigo MARTÍNEZ ZATÓN
Vicepresidente de EuroBasque

Carmelo BARRIO BAROJA
Vicepresidente de EuroBasque

Beatriz Pérez de las Heras
Vocal de EuroBasque

Maria Oianguren Idigoras
Vocal de EuroBasque

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria
Técnico de EuroBasque

Sostenibilidad de la Europa del s. XXI: económica, ambiental y social

Edita:

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobasque.eus



Dykinson, S.L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2020

© Copyright Imagen de Portada by VEGAP
Imagen de portada: LAZKANO: "LABERINTO" 18,5 X 27,5 CM. Aguafuerte coloreado a mano.
2004. Jesús Mari Lazkano. Ed. Exclusiva para EuroBasque.

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1324-711-3

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

Índice

Presentación

<i>Aurkezpena – Presentación</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	13
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	

Introducción

<i>Introducción</i>	17
JOXERRAMON BENGOETXEA	

Sección I. Visiones institucionales

<i>Jasangarritasuna XXI. Mendeko Europan:</i> <i>ekonomian, ingurugiroan eta gizartean</i>	29
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Traducción al castellano del original en Euskera</i> <i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	33
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	

<i>Sostenibilidad en la Europa del siglo XXI:</i> <i>económica, ambiental y social</i>	37
MIKEL ANTON ZARRAGOITIA	

<i>La sostenibilidad ambiental en la Europa del siglo XXI</i>	41
AITOR ZULUETA TELLERIA	
<i>La implementación de los ODS en el Gobierno Vasco</i>	47
LEYRE MADARIAGA GANGOITI	
<i>Sostenibilidad social, económica y ambiental</i>	53
EMILIANO LÓPEZ ATXURRA	
 Sección II. La sostenibilidad social en Europa	
<i>Sostenibilidad social en la Europa del siglo XXI</i>	61
AITOR BENGOETXEA ALKORTA	
<i>UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador</i>	65
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Política Urbana Europea y la regeneración urbana en Euskadi. Estudio de los casos prácticos desarrollados en las ciudades vascas en el marco de diferentes iniciativas comunitarias</i>	95
GEANA DE MIRANDA LESCHKO, NEREA ARANBARRI Y ROBERTO SAN SALVADOR DEL VALLE	
<i>La Renta Básica Universal, instrumento que garantiza la aplicación de los derechos sociales y económicos reconocidos en el PIDESE</i>	161
ÁNGEL ELÍAS ORTEGA	
 Sección III. La sostenibilidad económica en Europa	
<i>Algunos datos objetivos sobre la situación actual de la economía en Europa. El reto de la desigualdad</i>	171
VIRGINIA GÓMEZ SIERRA	

<i>Un nuevo modelo económico para una Europa más innovadora y más sostenible</i>	185
JON BARRUTIA GÜENAGA	

<i>Renacimiento o decadencia, lo que la Historia nos enseña del futuro económico de Europa</i>	195
GUILLERMO DORRONSORO ARTABE	

Sección IV. La sostenibilidad ambiental en Europa

<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: breve nota sobre política ambiental y acción climática</i>	211
XABIER EZEIZABARRENA	

<i>El desarrollo sostenible como objetivo de la integración europea: política medioambiental, política energética y acción climática</i>	225
ASIER GARCÍA LUPIOLA	

<i>La contribución de las regiones a la política climática</i>	261
ELISA SAINZ DE MURIETA	

<i>La política de adaptación al cambio climático de la Unión Europea: desafíos y oportunidades para el proceso de integración europea</i>	273
ROSA GILES CARNERO	

*UEM y desarrollo social sostenible: Conectando las propuestas de justicia económica de los ODS con las estructuras político-jurídicas de la gobernanza para el crecimiento integrador**

AINHOA LASA LÓPEZ

Profesora de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

1. Introducción: el desarrollo social sostenible en la integración a través de la crisis
2. La concreción de los ODS en los documentos programáticos de las instituciones de la unión: especial referencia a las sinergias ODS-Pilar europeo de derechos sociales
3. La UEM en la fase post-crisis: la viabilidad del desarrollo social sostenible en el marco de la condicionalidad macroeconómica y la estabilidad presupuestaria
4. El trilema ODS (justicia económica y social), PEDS (regulación social indirecta) y gobernanza económica europea (contradicción fiscal restrictiva)

1. INTRODUCCIÓN: EL DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE EN LA INTEGRACIÓN A TRAVÉS DE LA CRISIS

El dogma de la teoría económico-política de la contradicción fiscal expansiva¹ que ha guiado la integración a través de la crisis en la Unión en la última década, ha generado entre los países de la zona del euro no solo una falta de convergencia económica, sino un incremento de la desigualdad social y de las diferencias territoriales, especialmente en los países del sur y sureste desindustrializado donde la crisis aún persiste². Estos últimos, sujetos al análisis de la sostenibilidad de sus deudas bajo las coordenadas de su reestructuración, han optado por una devaluación interna pro-cíclica basada,

* La presente contribución se enmarca dentro del proyecto de investigación, Estado Económico, Capitalismo financiarizado, Constitución, Gobernanza (DER 2017-84562-P). IP: Gonzalo Maestro Buelga.

1 Alesina, A., Favero, C., Giavazzi, F. *Austerity. When it works and when it doesn't*. Princeton University Press, New Jersey, 2019.

2 DeAngelis, G. "Growing Eurozone inequality and what to do about it", *Social Europe*, 21st November 2018. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/growing-eurozone-inequality-and-what-to-do-about-it>

sustancialmente, en recortes del gasto público como única alternativa posible en el marco de la sostenibilidad sólida para el restablecimiento de los principios rectores de la Gobernanza Económica Europea (GEE)³. Sus efectos, principalmente, la desconexión política y economía, parecen haber situado a la Unión Económica y Monetaria (UEM) en una difícil tesitura que reproduce el conocido trilema de Rodrik: la imposibilidad de conciliar la integración económica y monetaria supranacional con la democracia política y la soberanía nacional⁴. A ello habría que añadir las perspectivas más apocalípticas que cuestionan la supervivencia de la Eurozona en un escenario de nueva recesión ante las más que previsibles perturbaciones simétricas (a nivel nacional) y asimétricas (a escala europea)⁵.

Para tratar de revertir esta situación, destacan una serie de propuestas que basculan desde una flexibilización de las reglas de la ortodoxia fiscal y monetaria de la actual gobernanza económica europea (GEE), que permita generar nuevas dinámicas de estímulos fiscales; a una (re) politización de la UEM adoptando mecanismos de derecho internacional para corregir los efectos de la des-democratización del proyecto de gestión normativa de la crisis del euro sistema. Todos los planteamientos tienen en común la necesaria pervivencia del modelo de gobernanza, pero adecuándolo a nuevas dinámicas de racionalidad social y democrática. Por su parte, las diferencias se centran en el diseño y alcance de los mecanismos para fomentar una UEM sostenible. En el primero de ellos, situaríamos la Declaración Meseberg, adoptada por los Jefes de Gobierno de Alemania y Francia en junio de 2018. Como ejes centrales de la propuesta: la creación de un presupuesto para la zona del euro, la conversión del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en un Fondo Monetario Europeo, y un Fondo Europeo de Estabilización del Desempleo para crisis económicas graves sin transferencias⁶. La segunda de las reflexiones también aboga por el desarrollo de nuevas políticas y funciones de las instituciones de la UEM apostando por la inversión “ecológica” pública basada en un nuevo acuerdo para la recuperación de la cohesión social⁷. La tercera de las propuestas, incluiría un

3 European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe – Euro Memo Group. *Prospects for a popular political economy in Europe* – EuroMemorandum 2019. Disponible en: http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2019.pdf, pp. 17-19.

4 Rodrik, D. *La paradoja de la globalización: democracia y el futuro de la economía mundial*. Bosch, Barcelona, 2012. Snell, J. The trilemma of European Economic and Monetary integration, and its consequences. *European Law Journal* 22 (2), 2016, pp. 164-171.

5 Priewe, J. “Could Europe face the next recession?”, *Social Europe*, 19th March 2019. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/the-next-recession>

6 Meseberg Declaration. Renewing Europe’s promises of security and prosperity, 19 de Junio de 2018. Disponible en: <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/meta/startseite/meseberg-declaration-1140806>, pp. 4-7.

7 Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25). European New Deal. A comprehensive economic & social policy framework for Europe’s stabilisation, sustainable recovery & democratisation. 2017. Disponible en: <https://diem25.org/wp-content/uploads/2017/03/European-New-Deal-Complete-Policy-Paper.pdf>.

nuevo Tratado internacional para la democratización de la GEE (T-Dem), a través de una Asamblea Europea de composición híbrida y un euro-presupuesto gestionado por la misma⁸. Por el momento, las dos últimas tesis no han entrado a formar parte de la agenda política europea. Por otro lado, si consideramos la Cumbre del Euro de diciembre de 2018, la Declaración de Meseberg, la menos ambiciosa de las propuestas, quedó cercenada a su mínima expresión. Las tesis de la Liga Hanseática salieron reforzadas tanto por la eliminación en el acuerdo final de cualquier referencia a la estabilización, desactivando la propuesta de política contra cíclica del fondo de reaseguro de desempleo, como por la incardinación del presupuesto para el euro dentro del Marco Financiero Plurianual (MFP)⁹.

Las profundas diferencias entre las políticas macroeconómicas ordoliberales (que defienden la Liga Hanseática, Alemania y algunos países del Grupo Visegrado), renuentes a cualquier reforma que amenace la responsabilidad nacional o el principio de no rescate, y las políticas económicas proclives a reducir los desequilibrios macroeconómicos (Italia, España, Francia, Grecia, Portugal, Chipre y Malta) marcarán, sin duda, la Europa de la novena legislatura, donde la Agenda 2030 de las Naciones Unidas¹⁰ dirigida al desarrollo sostenible, incluyendo la sostenibilidad social, económica y ambiental, debe convertirse en un elemento central del debate. No sólo porque sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) pueden constituirse como soporte legitimador para una redefinición de la hegemonía de los mecanismos de consolidación del mercado único y sus prerrogativas, sino sobre todo porque su implementación puede ser una de las variables clave para impulsar un proceso que, actualmente, se debate entre la integración de geometría variable, solo el mercado o la galvanización de la Europa política.

Para ello, y como eje principal de la presente reflexión es necesario clarificar si la Agenda puede constituirse como un mero insumo con capacidad de proyección en las decisiones políticas adoptadas en el marco de la UEM, con la consiguiente merma de su potencial renovador al constituirse como criterio hermenéutico y no prescriptivo; o, por el contrario, si los ODS pueden colegir con el cuadro de indicadores sociales empleado en el Semestre Europeo (SE) para prevenir y corregir, equilibrando los ODS con las reglas fiscales y macroeconómicas en una relación simétrica, los negativos efectos sociales de las políticas presupuestarias y fiscales hasta el momento sujetas a la disciplina de la deuda y la acomodación de las políticas monetarias. A tal fin, analizaremos, en primer lugar, la infiltración de los ODS en los documentos políticos de la Unión para valorar su grado de alcance y concreción como objetivos autónomos con eficacia directa

8 Hennette, S., Piketty, Th., Sacriste, G., Vauchez, A. Draft Treaty on the democratization of the Governance of the Euro Area (T-Dem). Harvard University Press, Cambridge, London, 2019, pp. 66-86.

9 Declaración de la Reunión de la Cumbre del Euro, de 14 de diciembre de 2018. Documento disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/37612/14-eurosummit-statement-es.pdf>.

10 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponible en: https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

o como objetivos condicionados de eficacia diferida a su mayor o menor compatibilidad con las estructuras de la GEE. En este punto, adquiere especial relevancia las sinergias de los ODS adscritos al desarrollo social sostenible con el Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS)¹¹. El Pilar tiene como objetivo situar a la dimensión social europea como vector del crecimiento, la convergencia y la competitividad en la zona del euro. Para su cumplimiento, como ha puesto de manifiesto la Comisión Europea, coligen los derechos y principios del Pilar con los ODS 1, 3, 8 y 10.

En segundo lugar, valoraremos la UEM en su fase post-crisis que ha sido interpretada por la doctrina como un punto de inflexión en el proyecto de integración al desplazar la centralidad del Derecho de la Unión (DUE) como soporte legitimador de la autonomía del orden europeo, por la centralidad externalizada de textos internacionales ajenos a los mecanismos decisorios y los modos de producción supranacionales, cuestionando la vigencia del método comunitario. Su estudio nos permitirá dilucidar si esta externalización de la gobernanza tiene efectos negativos para la implementación de los ODS, con relación al crecimiento integrador o si la prevalencia del factor exógeno para la viabilidad de la UEM resulta superfluo para la cuestión que nos ocupa. Finalmente, cuestionaremos los espacios reales y posibles del desarrollo social sostenible declinado en el contexto de la GEE.

2. LA CONCRECIÓN DE LOS ODS EN LOS DOCUMENTOS PROGRAMÁTICOS DE LA INSTITUCIONES DE LA UNIÓN: ESPECIAL REFERENCIA A LAS SINERGIAS ODS-PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

La adopción de la Agenda 2030 en septiembre de 2015, y los 17 ODS en torno a los que se vertebran representaron un cambio significativo con relación a la aproximación a la pobreza y su eliminación. A diferencia de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) que los precedieron, la elaboración de los ODS estuvo marcada por un enfoque transversal que transcendía la valoración de la pobreza desde la perspectiva reductiva del crecimiento económico, basado en una mejora de la competitividad de las capacidades productivas de los países en vías de desarrollo, como fuente generadora de la mejora de las condiciones de vida. La naturaleza unidireccional de los ODM y su configuración tecnocrática, impedían valorar la naturaleza poliédrica de la desigualdad asociada a un sub-desarrollo no solo económico, sino también de género, político, social y cultural. Por el contrario, el desarrollo sostenible adscrito a las dinámicas económica, ambiental y

11 Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea. Pilar Europeo de Derechos Sociales, 2017, pp. 1-24. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf

social sitúa en el centro de la agenda política los problemas de un modelo de crecimiento que genera desigualdades no solo Norte-Sur, sino también Norte-Norte, y, por ello, la dimensión del desarrollo deviene global y no parcialmente sectorial, en tanto dirigida a los países emergentes o en vías de desarrollo¹². La problemática del desarrollo y su sostenibilidad multidimensional permite así adoptar otras metodologías distintas de la medición de la desigualdad social, económica y ambiental que trascienden la ratio cuantitativa para centrarse en la gestión política de la sostenibilidad. Esta reconceptualización ofrece un análisis diferente en cuanto a las técnicas de medición, que ahora devienen cualitativas, y las tipologías de las políticas. Cuestión distinta es que la naturaleza programática de la Agenda requiera para su implementación de la voluntad de las fuerzas políticas y gobiernos de turno de los 193 Estados firmantes del documento, aspecto este que determinará el mayor o menor grado de realización de los ambiciosos objetivos que la integran.

En el caso de la UE, la Agenda de Desarrollo Sostenible (ADS) ha tenido respuesta a través de la Agenda Política de la Comisión Juncker¹³ (periodo 2015-2019) que implementa los ODS en base a una estrategia transversal articulada en torno a 10 prioridades, tal y como informara la Comisión en su Comunicación de 2016¹⁴. De tal forma que la ADS se integra en el marco político de la Unión a través de las prioridades y las políticas europeas que se reorientan a los ODS. Del conjunto de ellas, nos centraremos en la prioridad 5. Una Unión Económica y Monetaria más justa y más profunda. El motivo es doble: por una parte, porque esta prioridad entronca con la visión global de la Agenda donde el desarrollo sostenible se circunscribe también a los países del norte, vindicando una lucha contra la pobreza que, en las últimas décadas, ha dejado sentir sus efectos en el continente europeo, y, en particular, en los países del sur de la Eurozona. Como señalara Jean-Claude Juncker, los programas de apoyo y reformas estructurales han estado condicionados por su evaluación restricta a la estabilidad presupuestaria, en detrimento de los impactos sociales que generan. Las palabras del otrora Presidente de la Comisión no podían ser más ilustrativas de los profundos y devastadores efectos de los memorandos de entendimiento y la jerarquía incondicionada de la ortodoxia monetaria y fiscal que los acompañaron. En 2014, finalizada la fase de gestión de la crisis de la zona del euro, el balance en términos de pobreza y desempleo en la Unión se saldaba con un resultado de 25 millones de personas desempleadas y 122 millones de personas en

12 Fukuda-Parr, S. From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development. *Gender & Development*, 24 (1), 2016, pp. 43-52.

13 Juncker, J-C. Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea. Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Estrasburgo, 15 de julio de 2014, pp. 2-30.

14 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción Europea para la sostenibilidad. Estrasburgo, 22.11.2016, COM (2016) 739 final, pp. 8-14.

riesgo de pobreza y exclusión social. Estas cifras han ido experimentado un significativo descenso, cuantitativamente hablando, de acuerdo con las estadísticas de Eurostat. En 2017, había 112,8 millones de ciudadanos y ciudadanas en situación de pobreza de ingresos, recursos materiales o en hogares con una intensidad de trabajo baja¹⁵. Por su parte, en Junio de 2019, son 15,6 millones los parados y paradas para el conjunto de la Unión, 12,3 millones en la zona del euro¹⁶. A pesar de la notable mejoría, esta ciudadanía en su conjunto formaría parte de un hipotético vigésimo noveno Estado miembro (EM), el más poblado de la Unión, y, con un denominador común, la desconexión de la economía y la política de la realidad social desigual.

Por otra parte, porque la UEM representa el marco desde el que calibrar las posibilidades de reorientación de un modelo económico y financiero que ha convulsionado las estructuras de los órdenes constitucionales tradicionales. En lo que al principio estructural del Estado de derecho o *rule of law* atañe, a través de una tupida red de mecanismos de naturaleza internacional que, al margen del DUE, aunque compartiendo con este sus fundamentos materiales de legitimación, convergencia y competitividad, se infiltran en los ordenamientos nacionales a través de técnicas de derecho blando, véase las recomendaciones del Semestre Europeo (SE), pero con un alcance cuasi normativo y mayor que los instrumentos tradicionales de técnica legislativa, y con arreglo a unos procedimientos y modos de producción ajenos a la lógica legislativa parlamentaria y más propios de la incontrolable retórica jurídica de la emergencia y la excepcionalidad que la acompaña.

Respecto al Estado democrático, la sucesión de instituciones y foros que escapan al control de los parlamentos nacionales (y del propio PE), máxima expresión del pluralismo político, circunscriben el debate mayoría-minorías a un escenario político ilusorio donde se apela a la confianza legítimamente otorgada por la ciudadanía nacional al gobierno de turno que la externaliza a instancias donde, huelga decir, no existe ningún mecanismo de control jurídico y político. La externalización de la democracia trasladando la gestión de los asuntos públicos a otros espacios de toma de decisiones (Eurogrupo, Banco Central Europeo (BCE), SE, Fondo Monetario Internacional, Cumbre del Euro) buscando la opacidad y privacidad, conduce al factor democrático a un estado de descomposición como si fuera posible separar sus elementos generando una especie de democracia multinivel, la inspirada en el parlamentarismo racionalizado en los órdenes internos, la caracterizada por la tecnocracia en los espacios supranacionales e internacionales. Con relación al Estado social, forma de Estado determinante de la

15 Eurostat. People at risk of poverty or social exclusion statistics. Data up to 2017. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Number_of_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

16 Eurostat. Unemployment statistics. Data up to June 2019. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics

normatividad de los textos fundamentales de la segunda postguerra y la integración del conflicto propia de la dialéctica de la reproducción social, su esterilización en la praxis legislativa nacional es consustancial al desplazamiento de las bases materiales teorizadas por el conflicto capital-trabajo y su sustitución por el autogobierno del mercado o GEE y sus correlatos¹⁷.

Siguiendo este doble orden de consideraciones, la interiorización por la GEE de los ODS conduce a plantearnos si estamos ante un nuevo escenario que posibilita la recomposición de relaciones política-economía o si, por el contrario, los ODS se circunscriben a los ámbitos del desarrollo social, económico y ambiental determinados por las propias estructuras de la gobernanza. Por lo pronto, y a tenor de la citada Comunicación de 2016, la prioridad 5 tiene en el PEDS a su máxima expresión. En particular, se señala cómo los asuntos relacionados con el ODS 8 son preferentes para la Unión, y que “a fin de fomentar la convergencia del mercado laboral y social al alza, especialmente dentro de la zona del euro, el pilar ayudará a alcanzar los ODS 1, 3 y 10” (página 12). De modo que la creación de empleo de calidad, la eliminación de la pobreza, la garantía del bienestar y la aproximación de los niveles de renta per cápita entre las economías del euro sistema representan el conjunto de objetivos comunes entre ambos documentos. Para valorar su recíproca convergencia es oportuno contextualizar la ADS en el marco del Pilar con carácter general, para descender, a continuación, a los veinte principios de actuación contemplados dentro de los tres ámbitos en los que se incardina el PEDS.

En primer lugar, el Pilar se orienta a la zona del euro. Esto significa que tiene que tener en cuenta las bases en torno a las que se articula la UEM. Por una parte, en materia de política económica está debe ser llevada a cabo conforme al modelo de economía abierta y de libre competencia (artículo 120 del Tratado de Funcionamiento de la Unión/TFUE), y los principios de la estabilidad de precios, finanzas y condiciones monetarias sólidas y balanza de pagos estable (artículo 119.3 del TFUE). Por otra parte, con relación a la política monetaria el instrumento fundamental para su realización aparece recogido en el artículo 126 del TFUE, que establece como ámbito competencial europeo la disciplina presupuestaria. El desarrollo de los principios de estabilidad presupuestaria se establece a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) reforzado por los paquetes de seis¹⁸

17 García Herrera. M. A. Estado social y Estado Económico. *Jueces para la Democracia*, núm. 93, 2018, pp. 51-66. Maestro Buelga. G. El Estado social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional. *Revista de Derecho Político*, núm. 100, pp. 783-794.

18 Dirigidas a reforzar la gobernanza económica de la UE y la zona del euro. Cuatro se centran en cuestiones presupuestarias y la reforma del PEC. Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/1-L 306/7. Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y

y dos medidas legislativas¹⁹ que sirven, a su vez, de complemento a la política monetaria. Ambas dimensiones, económica y monetaria, determinan los espacios de realización de los derechos y principios del Pilar. Desde esta perspectiva, el dispositivo social del Pilar interactúa con la UEM como una demanda funcional a esta, y no como una necesidad específica y autónoma. Su integración dentro de los márgenes de la integración negativa (GEE), bajo el mantra de la convergencia sostenible con los criterios de la sostenibilidad macroeconómica y la estabilidad presupuestaria acordados en el SE, impide configurar lo social a nivel europeo como un espacio desvinculado de los requerimientos del vínculo económico²⁰.

En segundo lugar, el Pilar toma como base y complementa al conjunto de normas sociales existentes en el orden jurídico europeo, interiorizando los objetivos y competencias en el ámbito social contemplados en el derecho primario de la Unión (Tratado de la Unión Europea (TUE), TFUE y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), tal como los interpreta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), fundamentalmente,

coordinación de las políticas económicas. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/12-L 306/24. Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/33-L 306/40. Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/41-L 306/47. Las otras dos afectan al proceso de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/8-L 306/11. Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Diario Oficial de la Unión Europea. 23.11.2011. L 306/25-L 306/32. Las modificaciones introducidas implican que la vertiente preventiva y correctora no hace sólo referencia a los desequilibrios fiscales (deuda pública y déficit público), sino también a los desequilibrios macroeconómicos globales. Los EEMM están sometidos a un escrutinio más angosto basado en un marcador de indicadores macroeconómicos (deuda pública y privada, desarrollo de los mercados y los activos financieros). Al mismo tiempo, se produce un fortalecimiento de la vigilancia en los supuestos de desequilibrios fiscales o macroeconómicos excesivos a través de sanciones, y el establecimiento de un nuevo procedimiento de desequilibrio excesivo en el marco de vigilancia económica de la UE.

19 Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. Diario Oficial de la Unión Europea, 27.5.2013. L 140/11-L 140/23. Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. Diario Oficial de la Unión Europea, 27.5.2013. L 140/1-L 140/10. Sendas normativas se dirigen a fortalecer la coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los EEMM de la zona del euro. La garantía de la disciplina presupuestaria, dado el mayor nivel de interdependencia y exposición a los efectos indirectos de las decisiones fiscales adoptadas por los países del euro, enfatiza la tesis de los fallos de los Estados (falta de disciplina fiscal y competitividad económica) y su consiguiente responsabilidad de los déficits del euro sistema.

20 Garben, S. The European Pillar of Social Rights: effectively addressing displacement? *European Constitutional Law Review*, (14)1, 2018, pp. 210-230.

mediante directivas. Esto significa que no hay ninguna novedad en lo referente a la integración social europea, limitándose a reproducir el acervo social de la Unión. A ello habría que añadir la ausencia de referencia alguna a la ADS, a pesar de que su promulgación se produce en 2017, esto es, dos años después de la adopción de la Agenda. No obstante, puede contraargumentarse que en el Pilar europeo sí se ha implementado el desarrollo sostenible, si bien, “de manera compatible con el DUE y las obligaciones que de él derivan”, parafraseando lo dispuesto en el considerando 10 de la Declaración de la Agenda (página 7). Así, la noción de desarrollo sostenible se significa en el Preámbulo del Pilar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del TUE, que lo hace gravitar en base a «un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente». De tal forma que, el «carácter integrado e indivisible» de las tres dimensiones del desarrollo sostenible se conjuga en el Pilar a través de la divisibilidad de lo social, económico y ambiental con una clara prevalencia de la segunda de las dimensiones, crecimiento económico basado en el principio rector de la estabilidad de precios (jerarquía de la ortodoxia monetaria); y una dimensión social subalterna a la economía de mercado y su *alter ego*, la competitividad. Las políticas sociales y de empleo se sustancian, de esta manera, en una regulación social indirecta funcional que las conecta con el sistema de garantías del mercado interior, la libre competencia y las libertades económicas fundamentales. Los objetivos establecidos en el artículo 3.3 del TUE tienen un condicionamiento fundamental, se deben de realizar mediante el mercado interior y la UEM, así como de las previsiones del «Protocolo (nº 27) sobre mercado interior y competencia». El artículo 3.3 debe de ponerse en contacto con las disposiciones que reproducen las políticas definidas en el artículo 119 del TFUE, reafirmando la reconducción del modelo a la «economía de mercado y de libre competencia». Los medios vinculados a los principios del mercado y de la UEM condicionan el alcance del objetivo de desarrollo social sostenible en la Unión. Los objetivos sociales que se contemplan sólo pueden materializarse a través de su subordinación a las exigencias del mercado²¹.

En tercer lugar, el Pilar se centra en el binomio regulación indirecta - garantías sociales en torno a tres ámbitos de actuación: Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo (pp. 10-12)²²; Condiciones de trabajo justas (pp. 13-17)²³; y Protección e

21 Garben, S. The constitutional (im) balance between the Market and the Social in the European Union. *European Constitutional Law Review*, 13 (1), 2017, pp. 23-61.

22 «Incluye el desarrollo de capacidades y aprendizaje permanente, así como apoyo activo al empleo, aumentar las oportunidades de empleo, facilitar la transición entre distintos estatus y mejorar la empleabilidad de las personas». Comisión Europea. Hoja informativa. Preguntas y respuestas sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, 2016, p. 3. Disponible en: file:///C:/Users/ainho_000/Downloads/MEMO-16-545_ES.pdf.

23 Consiste en «un equilibrio adecuado y estable de derechos y obligaciones entre trabajadores y empleadores, así como entre flexibilidad y seguridad, que facilite la creación de empleo, la contratación y la movilidad a lo largo del tiempo». Comisión Europea. Hoja informativa, op.cit., p. 3.

inclusión social (pp. 18-22)²⁴. A su vez, los tres espacios incluyen un conjunto de 20 principios y derechos de pretendido alcance social. Conviene advertir que, aunque el propio texto utiliza la nomenclatura de derechos sociales, la alternancia a lo largo del texto del término «principios», característico de las normas de contenido, junto con la afirmación de que la vinculación jurídica de los derechos y principios que en él se reconocen está condicionada a la adopción de medidas legislativas en el nivel adecuado (p.8), implica que los contenidos sociales del Pilar carecen de contenido normativo. En todo caso, se trata de una característica que comparten con los ODS.

En otro orden de consideraciones, es el momento de valorar las intersecciones de los principios del Pilar con los ODS 1, 3, 8 y 10²⁵. Considerando el primero de los objetivos de la Agenda, poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, y los cinco objetivos asociados que lo complementan, podemos establecer las siguientes confluencias con el tercero de los capítulos del Pilar: los principios 11 (asistencia y apoyo a los niños) y 13 (prestaciones por desempleo) convergen con los ODS para erradicar la pobreza extrema medida en términos de pobreza monetaria (1.1) y reducir a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños que viven en la pobreza en todas sus dimensiones (1.2). Los principios 12 (protección social), 13 (prestaciones por desempleo), 16 (sanidad), 17 (inclusión de las personas con discapacidad), 18 (cuidados de larga duración) y 20 (acceso a los servicios esenciales), con el ODS 1.3 que apela a poner en práctica sistemas y medidas adecuadas para una protección social inclusiva, incluidos niveles mínimos, que logre una amplia cobertura de los pobres y vulnerables. Los principios 14 (renta mínima), 15 (pensiones y prestaciones de vejez), y 19 (vivienda y asistencia para las personas sin hogar), con el ODS 1.4 que busca garantizar el acceso a servicios básicos y financieros y a otros bienes. El ODS 3, garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, encuentra acomodo principal en algunos de los vectores del Capítulo III del Pilar que acabamos de describir. Especialmente, los principios 11, 12, 16 y 20.

Por su parte, el ODS 8, promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, se implementa en los Capítulos I y II del Pilar. En particular, en el primero: en los principios 1.02b) (educación, formación y aprendizaje permanente), 1.03 (igualdad salarial entre hombres

24 Basada en «una protección social adecuada y sostenible y acceso a servicios esenciales de calidad como la puericultura, la asistencia sanitaria y la atención a enfermos crónicos o personas dependientes, que permita una vida digna y la protección contra los riesgos, de modo que cada persona participe plenamente en el empleo y, de modo más amplio, en la sociedad». *Ibíd*em, p. 3.

25 Es oportuno clarificar que no todos los objetivos complementarios que incluyen cada uno de los ODS señalados tendrán acomodo en el PEDS por dos motivos principales: en primer lugar, su radio de actuación se circunscribe, como hemos señalado, a la zona del euro, por tanto, el alcance del Pilar es sectorial. En segundo lugar, y como consecuencia directa, la dimensión social del Pilar se articula teniendo en cuenta las características inherentes a las estructuras de la Gobernanza que son las que definen propiamente el espacio de la integración positiva o social en el marco de la Eurozona. Estas especificidades matizan la dimensión poliédrica y global de los ODS para acomodarla a las características propias del sistema del euro.

y mujeres, igualdad de oportunidades en relación con el empleo, con especial referencia al fomento de grupos infrarrepresentados) y 1.04b) (apoyo activo para el empleo juvenil) que sea alinean con el ODS 8.5. En el segundo de los capítulos, los principios 05a) (trato justo y equitativo en materia de condiciones laborales), 05b) (promoción de formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad, y fomento del espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia, facilitando, además la movilidad profesional), 06 (salarios justos), 07 (información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido) con el ODS 8.3; y los principios 9 (equilibrio entre vida profesional y vida privada), y 10 (entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado) con el ODS 8.8. El ODS 10, reducir las desigualdades dentro de los países y entre unos países y otros, se refleja en el Capítulo I, principios 02a y b) (igualdad de trato y oportunidades en el acceso al mercado laboral, en las condiciones de trabajo y empleo, en la progresión de la carrera, y en la retribución para un trabajo de igual valor) sintónicos con los ODS 10.3 y 10.4; y el principio 03 (igualdad de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público) con los ODS 10.2 y 10.4.

Paralelamente, desde la puesta en funcionamiento del PEDS se han adoptado iniciativas legislativas y acciones propositivas concretas para su aplicación en las políticas de la Unión. En particular:

La Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios²⁶. Su finalidad es hacer frente a prácticas desleales o colusorias y promover el principio salario igual a trabajo igual considerando el papel esencial desempeñado por el desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transfronterizos. Lo sustancial de la Directiva es la sustitución del país de origen por el del EM de acogida en la determinación de la normativa aplicable a los trabajadores dependientes de operadores económicos establecidos en un EM que, sin crear una ulterior sede jurídica y operativa en otro país de la Unión, proporcionan servicios en el territorio de un EM con su propio personal que es desplazado a este último de forma transitoria. Empero, la condicionalidad del disfrute de las condiciones laborales del país de acogida a que la duración del desplazamiento temporal supere los doce meses, resulta contradictorio con la referencia al principio de igualdad de trato contemplado por el artículo 3.1 de la Directiva modificada, como base de la legislación laboral aplicable a los trabajadores transfronterizos²⁷. Esta Directiva se integra en el Capítulo I, principio nº 03. Igualdad de oportunidades, que implementa el ODS 8.

La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas

²⁶ Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de junio de 2018, L 173/16 - 173/24.

²⁷ Lasa López, A. Configurando el modelo social de la Europa post-Brexit: perspectivas y acciones en curso. *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 60, 2019, pp. 275-283.

de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004²⁸. El proyecto de Reglamento modificador se basa en una serie de ámbitos básicos para un proceso de modernización en la coordinación de los sistemas de la seguridad social que responda a la realidad social y económica de los países miembros²⁹. La proposición, pese a las modificaciones o revisiones que plantea, continúa apostando por un estatus de ciudadanía como forma de movilidad inmediatamente funcional a instancias productivas. Esta propuesta se integraría en el Capítulo II, principio 05b) movilidad profesional que converge con el ODS 8.

La propuesta de Recomendación del Consejo relativa al acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia³⁰ pone el acento en la necesidad de adecuación de los regímenes de protección social nacionales a nuevas formas de trabajo flexible generadas por la globalización y la tecnología en los mercados de trabajo internos. Básicamente, garantizar un acceso simétrico a la protección social entre trabajadores convencionales y trabajadores no convencionales y por cuenta propia. No obstante, el uso de un mecanismo de tipo propositivo carente de vinculación jurídica alguna tiene varias implicaciones: en primer lugar, que no se persiga una armonización comunitaria de ciertas prestaciones de la seguridad social (prestaciones por desempleo, pensiones, rentas mínimas); en segundo lugar, que se excluyan del ámbito de aplicación de la recomendación, entre otros, el nivel de protección proporcionado que se deja a la discreción de los Estados miembros (EEMM), lo que agrava el principio de solidaridad básica y no evita potenciales abusos en las relaciones laborales atípicas; y, en tercer lugar, que no se garantice con carácter obligatorio, dentro del concepto de cobertura formal, las prestaciones por desempleo para los trabajadores por cuenta propia³¹. La iniciativa pone en práctica los principios n.º. 5, 12, 13, 15 y 16 del Pilar que conectan con los ODS 1, 3 y 8.

La Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo³². Su finalidad es modernizar el marco jurídico vigente considerando la brecha laboral y salarial de género, así como la brecha de género en materia de pensiones. Para ello, introduce mecanismos como el permiso de paternidad y un novísimo permiso para cuidadores, amplía el derecho a solicitar fórmulas de trabajo flexible y refuerza el permiso parental. La Directiva reafirma los principios 2 y 9 del Pilar vinculados con los ODS 8 y 10.

28 Estrasburgo, 13 de diciembre de 2016. COM (2016) 815 final.

29 Lasa López, A. *Configurando el modelo social...*, op.cit., pp. 284-288.

30 Estrasburgo, 13.3.2018 COM (2018) 132 final.

31 Monereo Pérez, J.L., "Pilar Europeo de Derechos sociales y sistemas de seguridad social", *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 2, 2018, p. 280.

32 Diario Oficial de la Unión Europea. 12.7.2019, L 188/79 – L 188/93.

La Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea. La finalidad es garantizar un marco de condiciones laborales mejorado que dote de mayor transparencia al mercado de trabajo sin menoscabar la competitividad empresarial, y que permita alcanzar un equilibrio entre flexibilidad y seguridad. El alcance de la directiva se sitúa dentro de las coordenadas de la armonización preventiva, mínimos necesarios, para la mejora de la productividad laboral, evitar la competencia desleal entre empresas con la consiguiente carrera a la baja de estándares laborales, y, profundizar en el binomio flexibilidad-seguridad (flexiguridad) incentivando la competitividad del factor trabajo para incrementar, a su vez, la competitividad empresarial. Para ello, se ofrecen a los trabajadores mejoras mínimas en la información acerca de sus condiciones de contratación. Esta iniciativa aplica los principios 5 y 7 del Pilar adscritos al ODS 8.

Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344³³. Pretende dar cumplimiento a una triada de objetivos, tal y como se adelanta en su Exposición de Motivos: «a) mejorar la accesibilidad a la información de las personas y los empleadores sobre sus derechos y obligaciones en estas esferas; b) reforzar la cooperación entre autoridades en la aplicación transfronteriza de la legislación de la Unión en estos ámbitos, incluida la facilitación de las inspecciones conjuntas; y c) proporcionar mediación y facilitar las soluciones en casos de diferencias entre autoridades nacionales y de perturbaciones del mercado laboral transfronterizo, tales como las reestructuraciones de empresas que afectan a varios EEMM». Sin embargo, el análisis del conjunto del dispositivo reconduce las funciones reales de la Autoridad Laboral Europea (ALE) a recomendar, asesorar y facilitar a las personas y a las empresas móviles información sobre la normativa de movilidad laboral intracomunitaria, sin que sus recomendaciones o medidas sean vinculantes al carecer de poder ejecutivo con autoridad punitiva directa³⁴. Resultan de aplicación los principios n.º 1 y 4 del PEDS vinculados al ODS 8.

La panoplia de acciones descritas refleja las propias limitaciones y carencias del PEDS para configurar una dimensión social sostenible independiente de las variables endógenas a la economía social de mercado abierta y de libre competencia. La regulación de mínimos a través del recurso a las Directivas posibilita una dimensión social minimalista donde la integración positiva se articula en torno a los espacios residuales y compatibles con las dinámicas de la GEE para impulsar el crecimiento económico y la estabilidad de precios, únicos objetivos de las políticas económicas y monetarias declinadas por el dispositivo de

33 Diario Oficial de la Unión Europea. 11.7.2019, L 186/21 – L 186/56.

34 Cremers, J., *Towards a European Labour Authority Mandate, Main Tasks and Open Questions*. Friedrich-Ebert-Stiftung, FES office Brussels, 2018, pp. 13-14.

derecho originario y derivado reforzado durante la gestión de la crisis por la normativa internacional de la emergencia. Se sitúan dentro de las coordenadas de la armonización preventiva o de aquellos mínimos necesarios para la mejora de la productividad laboral y la prevención de las divergencias competitivas. Paralelamente, los Reglamentos, introducen fórmulas de *soft law* como la coordinación de las políticas sociales o el método abierto de coordinación que son insuficientes para equilibrar los márgenes de actuación en el ámbito social impidiendo la construcción de un modelo social europeo incondicionado. Todo ello es sintomático de la sistemática del Pilar que contempla una integración social compatible, que no sostenible, en relación a su implementación legislativa, con la centralidad del mercado único y sus coordenadas, convergencia nominal y competitividad. Paradigma de esta consideración es la proyección del Pilar y sus principios sociales en el SE de coordinación de las políticas económicas y fiscales. El análisis de los resultados en materia social y de empleo sobre la base de un nuevo cuadro de indicadores sociales, lejos de situar los objetivos sociales en pie de igualdad con aquellos económicos, refleja la prioridad de estos últimos en el centro del ciclo anual de gobernanza económica, como veremos con más detalle en el Capítulo IV.

Finalmente, el conjunto de derechos y principios sociales del Pilar europeo envuelven una noción de ciudadanía vinculada a un sistema jurídico normativo individualista o de individualización de las relaciones laborales y de las dinámicas de la protección e inclusión social. En las primeras, porque el acento no se pone tanto en los términos de los derechos e intensidad de la protección dispensada, sino sobre todo en la potenciación de factores de producción con capacidad de gestión de las transiciones en el mercado laboral, imbuyendo la, en teoría aséptica, noción de «personas» en la no tan inocua categorización del espíritu empresarial. En las segundas, porque su interiorización dentro de los postulados del SE los arrastra a una distrofia de sus capacidades sociales tradicionalmente consustanciales a la corrección de la desigualdad estructural, al reconducirse a la necesidad de mantener la competitividad del euro sistema³⁵.

3. LA UEM EN LA FASE POST-CRISIS: LA VIABILIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE EN EL MARCO DE LA CONDICIONALIDAD MACROECONÓMICA Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Durante el periodo 2010-2014, las instituciones de la Unión y los países de la Eurozona emprendieron un proceso sin precedentes en la historia del proyecto de integración, para preservar, «a toda costa», la constitución material del euro sistema.

³⁵ Gubboni, S. L'insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali. *Politica del diritto*, (49) 4, 2018, pp. 557-578.

Podemos resumir las principales características de esta gestión por excepción a la integración a través del derecho en base a:

- a) una específica noción de solidaridad definida como sostenibilidad sólida para justificar los programas de asistencia financiera a través del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)³⁶, del instrumento de Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF)³⁷ y del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)³⁸, que revisten la forma de préstamos o líneas de crédito para dotar de liquidez a los EEMM en una situación de crisis de deuda soberana bajo el estricto cumplimiento de dos condiciones: que la crisis amenace la estabilidad del euro sistema, y que los Estados deudores reembolsen los préstamos a los acreedores. Para ello, estos últimos deben cumplir con los contenidos de los denominados memorando de entendimiento que prescriben las medidas de consolidación fiscal para reducir la deuda pública y las reformas económicas estructurales a implementar. Los programas de reforma siguen una estricta cronología, siendo verificado su cumplimiento en intervalos regulares que supeditan la continuidad de la recepción de la ayuda. Su naturaleza temporal enfatiza el objetivo limitado de tales mecanismos de apoyo, ayudar a países con dificultades temporales para conseguir empréstitos en los mercados financieros debido a sus niveles de deuda, con la finalidad de que sus finanzas públicas retornen a unos niveles sostenibles. La sostenibilidad en el marco de la GEE no se declina en términos de solidaridad de una unión de transferencias, sino en una condicionalidad a corto y largo plazo que garantice la observancia de las condiciones de sostenibilidad macroeconómica y macro financiera, esto es, de comprometerse con la solidez de los principios rectores que rigen la GEE. Además, la sostenibilidad de la deuda bajo las coordenadas de su reestructuración conduce a una devaluación interna pro-cíclica como única opción posible y

36 Reglamento (UE) no 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera. Diario Oficial de la Unión Europea, de 12.5.2010, L 118/1-L118/4.

37 Acuerdo Marco entre los Estados miembros de la zona euro y la sociedad de Facilidad Europea de Estabilización Financiera (EFSF por sus siglas en inglés). Boletín Oficial del Estado, núm. 164, 11 de julio de 2011, pp. 76137-76158.

38 Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia. 11 de julio de 2011. Documento disponible en: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_es.pdf. Se trata de una institución financiera sujeta al derecho internacional que sustituiría, en junio de 2013, al MEEF y al FEEF, manteniendo las estrictas limitaciones en lo que se refiere a las condiciones de obtención de los préstamos que exigen ajustes macroeconómicos y una rigurosa sostenibilidad de la deuda pública.

disponible dentro de los programas de ajuste para restablecer los precios estables y las finanzas públicas sólidas³⁹.

- b) la desconexión política-economía y su sustitución por la teoría económico-política de la contradicción fiscal expansiva cuyo dogma sería: en tiempos de crisis, las políticas fiscales restrictivas (reducción del gasto público o de impuestos) pueden tener un efecto expansivo. El principal exponente de esta propuesta, aplicada en los programas de rescate de Grecia o Portugal, entre otros, de la denominada Escuela de Bocconi es el economista Alberto Alesina. Grosso modo, su teoría de la austeridad expansiva sostiene que la contracción fiscal óptima durante una recesión debería basarse en recortes del gasto en lugar de aumentar los impuestos porque conducen a una permanente estabilización del presupuesto, tienen costes más bajos en términos de pérdida de producción, y no todos los ajustes del gasto implican una desaceleración⁴⁰. Precisamente, la disociación apuntada representa la esencia de uno de los mecanismos más cuestionados para la gestión de la crisis, el SE⁴¹, creado en 2010 para reducir los desequilibrios macroeconómicos reforzando la coordinación de las políticas económicas de los EEMM a través de procesos de coordinación de tipo blando (recomendaciones específicas que elabora la Comisión analizados los planes de reforma presupuestaria, macroeconómica y estructural presentados formalmente por cada país, que carecen formalmente de carácter vinculante); y mecanismos de tipo *hard* de vigilancia. En la práctica, las recomendaciones han generado un nivel de cumplimiento mayor al trascender la naturaleza de las orientaciones generales para las políticas económicas de los EEMM y de la Unión contempladas por el artículo 121 del TFUE. Su contenido detallado conduce a los países miembros del euro sistema con desequilibrios macroeconómicos excesivos a una situación de vulnerabilidad tal que acentúa la obligatoriedad del cumplimiento de las recomendaciones. Este cariz permite el ejercicio de funciones cuasi normativas a un organismo ajeno a cualquier control político y jurisdiccional a escala supranacional y nacional, materializando la tensión GEE-democracia⁴².
- c) La prevalencia del racionalismo económico del peligro moral, esto es, del dilema del riesgo compartido ya sea macro o microeconómico en materia de integración

39 Liebert, U. 'TINA' revisited: why alternative narratives of the eurozone crisis matter. En: Iglesias, Rogriguez, P., Triandafyllidou, A., Gropas, R. (eds.). *After the financial crisis. Shifting legal, economic and political paradigms*. Palgrave Macmillan, London, 2016, pp. 308-309.

40 *Ibidem*, p. 308.

41 Consejo Europeo, 17 de junio de 2010. Conclusiones. Documento disponible en: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/115349.pdf, p. 5.

42 Costamagna, F. Industrial Relations and Labour Law in the EU Economic Governance mechanisms: the cases of Italy and Germany. En: Hien, J., Joerges, Chr. (eds.). *Responses of European economic cultures to Europe's crisis politics: the example of German-Italian discrepancies*. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, 2018, p. 183.

financiera. La hostilidad alemana y de la Liga Hanseática ha centrado todos los esfuerzos en reforzar los procesos de mercado a través de la Unión Bancaria y la Unión del Mercado de Capitales, frenando cualquier avance en esta materia. En un contexto donde los EEMM no pueden emplear ajustes en los tipos de cambio para amortiguar los riesgos económicos derivados del comercio exterior y los flujos del capital, se insiste en la soflama de las políticas fiscales restrictivas y las políticas deflacionarias del mercado laboral para reducir los costes y flexibilizar los mercados de trabajo generando unas condiciones de austeridad disfuncionales concretadas en la falta de recuperación económica e incremento de la productividad en los mercados de trabajo del sur de Europa⁴³.

Estas características, política macroeconómica de la zona euro basada en la salvaguarda de las condiciones de sanidad del sistema en concurrencia con las orientaciones de las reformas estructurales sociales y de empleo al nivel microeconómico, se han mantenido en los distintos documentos, informes y declaraciones generados en la fase post-crisis de la UEM. En el informe de los 5 Presidentes de la Comisión Europea, de la Cumbre del Euro, del Eurogrupo, del BCE y del Parlamento Europeo (PE), presentado en junio de 2015⁴⁴, donde, en un escenario de tres etapas, se ponía en valor la dimensión del euro como proyecto político y económico que, por ende, tal y como señalara el propio documento, debía dejar paso a una base estructural duradera, justa y con legitimidad democrática para el futuro. Organizado en torno a cuatro pilares⁴⁵, en ningún momento se hablaba de la

43 Liebert, U. 'TINA' revisited... op.cit., p. 309.

44 Informe disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf.

45 **1. Hacia la Unión económica-Convergencia, prosperidad y cohesión social** (pp. 7-11 del Informe), donde se contemplaban como acciones: la creación de un sistema de autoridades de competitividad para la zona del euro, formado por la Comisión y organismos nacionales de competitividad, estas últimas como entidades independientes, pero sujetas a control y encargadas de realizar un seguimiento de las políticas y resultados en materia de competitividad para impedir las divergencias económicas y aumentar la adhesión a las reformas necesarias a nivel nacional; ampliar las funciones del procedimiento de desequilibrio macroeconómico contemplado por el Reglamento (UE) nº 1176/2011, más allá de la detección de desequilibrios, permitiendo su uso para fomentar la realización de reformas estructurales y supervisar sus avances a través del SE no solo en los países donde se detecten desequilibrios excesivos, sino también en aquellos que acumulen superávits de la balanza por cuenta corriente amplios y sostenidos en caso de que se deriven de una demanda interna insuficiente o de un bajo potencial de crecimiento; y formalizar el proceso de convergencia adoptando normas comunes rigurosas definidas en el derecho derivado de la Unión, y centradas principalmente en mercados de trabajo (flexibilidad), la competitividad, el entorno empresarial, administraciones públicas y determinados aspectos de política fiscal (base imponible sobre el impuesto de sociedades). **2. Hacia la Unión Económico Financiera-Financiación integrada para una economía integrada** (pp. 12-14). Entre las propuestas para culminar la Unión Bancaria, y reiterando algunas de las ya acordadas en el Consejo Europeo celebrado los días 13 y 14 de diciembre de 2012: el establecimiento de un mecanismo de apoyo para el Fondo Único de Resolución (FUR) destinado a garantizar la aplicación efectiva de las herramientas de resolución como último recurso (garantizar los activos o pasivos de la institución en resolución; hacer préstamos o comprar activos de la entidad bajo resolución), pero no a recapitalizar a las entidades bancarias en riesgo. La creación de un Sistema de Garantía de Depósitos Europeos (SGDE).

necesidad de cambiar el dispositivo de los tratados relativo a la UEM, sino de remozarlo incorporando en sucesivas etapas nuevos mecanismos dudosamente realizables en cuanto a los medios señalados para su puesta en práctica. Sirva como ejemplo la referencia realizada al Reglamento relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos y su ampliación de funciones fomentado reformas incluso en aquellos países que presenten superávits. Esta función es difícilmente viable si se mantiene en vigor el Pacto Fiscal que se suscribió en 2012⁴⁶, dado que impide una política fiscal contra-cíclica coordinada que hace que, precisamente, el impulso fiscal de aquellos países que tienen un mayor espacio fiscal sea insuficiente. Pacto fiscal que no solo sigue en vigor, sino que incluso el propio informe prevé incorporar al orden jurídico europeo.

En mayo de 2017, la Comisión hacía público el Documento de reflexión sobre la profundización de la GEE (COM (2017) 291), que venía a materializar la transición de la primera etapa del Informe de los 5 Presidentes («Profundizar actuando» (del 1 de julio de 2015 al 30 de junio de 2017) a la segunda («Completar la UEM»), que aspiraba a ser más ambiciosa con relación al avance en la profundización de la UEM. Desde esta óptica, en el marco de la GEE se proponía la creación de una función de estabilización macroeconómica para la zona del euro, pero dentro de las coordenadas trazadas por la legislación de la emergencia, esto es, supeditada a condiciones estrictas que no den lugar a transferencias permanentes o a minimizar el riesgo moral. Entre las vías debatidas, la creación de una capacidad presupuestaria con dos ámbitos principales: la protección de la inversión pública frente a la recesión económica, y un régimen de seguro de desempleo en caso de aumento súbito de este. Con relación a la financiación de esta función, se contemplaba la utilización de mecanismos ya existentes como el MEDE sin duplicar su función de mecanismo de gestión de la crisis, el presupuesto de la UE, o la creación de un presupuesto específico para la zona del euro que fuera más allá de la administración

Con relación a la financiación integrada, la puesta en marcha de la unión de los mercados de capitales pareja a la creación de un supervisor único europeo de los mercados de capitales para garantizar una mayor diversificación de las fuentes de financiación, protección contra perturbaciones sistémicas en el sector financiero y fortalecimiento de la distribución del riesgo con el sector privado. **3. Hacia la Unión Presupuestaria-Un marco integrado de políticas presupuestarias sólidas e integradas** (pp. 15-17), a través de la creación de un Consejo Fiscal Consultivo (para coordinar y complementar a los Consejos fiscales nacionales creados en el contexto de la Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los EEMM); y el reconocimiento de una función común de estabilización presupuestaria para mejorar la amortiguación de las grandes perturbaciones macroeconómicas. **4. Responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional** (pp. 18-20). Como propuestas: fortalecer la supervisión parlamentaria supranacional y nacional en el marco del SE; integrar mecanismos intergubernamentales (Pacto presupuestario, Pacto por el Euro Plus, Acuerdo Intergubernamental sobre el FUR) o mecanismos donde los procesos decisorios sean de naturaleza extra-supranacional (MEDE) en el marco jurídico de la UE; y crear un futuro Tesoro para la zona del euro que permita adoptar decisiones políticas colectivamente.

⁴⁶ También conocido como Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/medial/20384/st00tscg26-es-12.pdf>.

de la crisis para garantizar objetivos más amplios que abarquen tanto la convergencia real como la estabilización (pp. 26-27). En definitiva, medidas que repiten la estructura del modelo descrito buscando la consolidación del compromiso de la sostenibilidad condicionada, la re-regulación de los sistemas de protección social y los mercados de trabajo nacionales, y la restricta ligazón entre principios rectores y marco financiero plurianual (MFP) para el acceso a los fondos, esto es, ayuda para la autoayuda.

En junio de 2018, el eje franco-alemán (Macron y Merkel) presentaba la Declaración Meseberg⁴⁷, donde uno de los vectores centrales era reforzar la UEM ante futuras crisis. La Declaración no añadía ninguna novedad al Informe de los 5 Presidentes y al Documento de reflexión comentados. Al contrario, se reiteraban en ella algunas de las formulaciones más ambiciosas. En particular, la incorporación del MEDE al engranaje legislativo de la GEE, preservando las características claves de su gobernanza, principalmente la condicionalidad del análisis de sostenibilidad de la deuda. Su conversión en una especie de Fondo Monetario Europeo vendría a caracterizarlo, tal y como adelantara la Comisión, como una línea de crédito de naturaleza precautoria, esto es, incluyendo la condicionalidad. De modo que el apoyo a la estabilidad podría utilizarse en caso de riesgo de escasez de liquidez cuando los miembros del MEDE corrieran el riesgo de enfrentarse a una pérdida gradual de acceso al mercado, sin la necesidad de un programa de ajuste completo. La Declaración también proponía establecer un presupuesto con la finalidad de promover la competitividad, la convergencia y la estabilización de la zona euro, a partir de 2021. Las decisiones sobre la financiación, añadía, deben tener en cuenta las negociaciones sobre el próximo MFP. Los recursos provendrían tanto de las contribuciones nacionales como de la asignación de los ingresos fiscales y de los recursos europeos. El presupuesto de la zona euro se definiría sobre una base plurianual, y su objetivo sería la competitividad y la convergencia que se lograría mediante la inversión en innovación y capital humano que podría financiar nuevas inversiones y sustituir el gasto nacional. Asimismo, también se contemplaba el examen de la cuestión de un Fondo Europeo de Estabilización del Desempleo, para el caso de crisis económicas graves, pero, de nuevo, sin transferencias⁴⁸.

El grueso de las propuestas se sometió a discusión en la Cumbre del Euro de 14 de diciembre de 2018 (EURO 503/18. Eurosummit 3 TSGC 10)⁴⁹. El resultado final se resume en una dilución de las aspiraciones más ambiciosas de la Declaración. En primer lugar, porque se mantiene el dilema de los peligros morales materializado en torno al principio de no compartir riesgos hasta que estos no se reduzcan sustancialmente. La supresión de instrumentos de estabilización, en sintonía con las demandas de los hanseáticos, reproduce la jerarquía de los principios rectores de la convergencia nominal

47 Vid. Supra nota 7.

48 Ibídem, pp. 4-7.

49 Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/37612/14-eurosummit-statement-es.pdf>.

y la competitividad, que se consolidan. Aunque sí se contempla la modificación del Tratado del MEDE para su incorporación a la UEM con las matizaciones apuntadas (interdicción de una unión de transferencias). En segundo lugar, el presupuesto de la eurozona no será un fondo adicional, sino parte del presupuesto de la Unión. Será el Consejo Europeo quien determine el tamaño global del nuevo mecanismo presupuestario dentro del próximo MFP, lo que implicará que quede sujeto al derecho de veto de los países que no pertenecen a la Eurozona. Por último, desaparece toda mención a la propuesta de un fondo de seguro de desempleo, prevaleciendo el enfoque de la ortodoxia monetarista.

De manera tangencial a los textos analizados, la doctrina europea ha planteado una serie de propuestas para la renovación de la UEM en clave de sostenibilidad del sistema. En este contexto estaría el planteamiento de una GEE de círculos concéntricos basado en el enfoque de clubes que refleja la tesis de una Unión de geometría variable («quienes quieren hacer más, hacen más») trasladándola a la Eurozona. A grandes rasgos, podemos resumir la propuesta como sigue. Los países de la Eurozona que desean mantener y construir un grado de integración que vaya más allá de la integración económica básica podrían avanzar hacia este objetivo compartido pero, limitando la evolución a un número determinado de clubes para evitar desviaciones que puedan degenerar en la protección de particularidades internas. Además de esta limitación numérica, el acuerdo de los clubes debe basarse en las bases comunes jurídicas e institucionales que rigen el orden jurídico europeo. Así, el hipotético club del euro debería contar, como mínimo, con el apoyo de instituciones específicas tales como el Consejo, la Comisión, el BCE y el MEDE.

En paralelo, la dinámica de clubes estaría respaldada por un sistema judicial común que mantendría la coherencia de las decisiones jurídicas adoptadas en el marco de los distintos clubes. La base de la UE y de los clubes sería, por lo tanto, la aplicabilidad de un sistema jurídico único⁵⁰. Como contrapartida, los países socios del club del euro podrían optar por una exclusión voluntaria, bien en los supuestos de cuestiones de gran envergadura para los que prefieran aplicar sus propias políticas; bien para evitar un hipotético escenario de gestión por excepción similar al adoptado para la configuración de la UEM. Esta opción de desconexión voluntaria de la UEM implicaría, por ejemplo, que los países con un exceso de deuda pudieran mutualizar parte de la misma a cambio de un acuerdo consistente en su salida automática del euro sistema, evitando la creación de nuevos riesgos morales. La salida controlada de la Eurozona propiciada por el nuevo acuerdo sustituiría el actual sistema de sanciones por incumplimiento que contempla el PEC, garantizando mayor adhesión al cumplimiento de los objetivos, dado que el EM sabe que puede abandonar el acuerdo con una distribución de riesgos más equilibrada

50 Demertzis, M., Pisani-Ferry, J., Sapir, A., Wieser, Th., Wolff, G. “One size does not fit all: European integration by differentiation”, *Policy Brief*, núm. 3. 2018, pp. 7-8.

que en el contexto de una salida sin control⁵¹. No obstante, nada se dice en la propuesta de un nuevo acuerdo de la proyección de una dimensión social en una UEM de geometría variable. Si bien, en sintonía con el planteamiento descrito todo parece indicar que la integración positiva estaría incardinada a los mismos parámetros que se contemplan para el club de la Eurozona. De forma tal que el avance de la dimensión social supranacional dependería de acuerdos intergubernamentales con un funcionamiento parejo a la filosofía que rige el mecanismo de cooperación reforzada.

Otros planteamientos más ambiciosos en su alcance y contenidos son los contemplados en las propuestas de un Nuevo Acuerdo para Europa (New Deal for Europe), y un acuerdo internacional para la democratización del euro o T-Dem. La primera de ellas se articula por el movimiento democrático paneuropeo transfronterizo, Democracy in Europe Movement 2025 (DiEM25). Como características principales de la propuesta: una re-politización del sistema bancario consistente en una regulación desde la óptica de la publicación de los préstamos, y estabilizadores automáticos nacionales como los Programas Antipobreza, Vivienda y Trabajo Garantizado⁵². El proyecto apuesta por una Europa política alejada de las tesis de las múltiples velocidades o de geometría variable consideradas como eufemismos que escenifican una integración colapsada, cada vez más ilegítima e irrelevante. Plantea un programa de conjunto que no se circunscribe a los países de la Eurozona, sino que engloba al conjunto de miembros de la Unión. Desde esta óptica, se situaría en el más ambicioso de los escenarios del Libro Blanco de 2017, el quinto, “Hacer mucho más conjuntamente”, aunque partiendo de una estrategia que, a largo plazo, desembocaría en la ruptura del actual modelo jurídico político europeo (páginas 25, 87 y 88). El nuevo acuerdo se estructura en torno a cuatro principios y seis objetivos que los implementan. Siguiendo las coordenadas del gobierno del mercado, combinando las lógicas pre (abastecimiento de bienes básicos: trabajo remunerado, nutrición, vivienda, transporte, energía) y re-distributivas (convertir la «riqueza ociosa» en inversión ecológica, compartir los beneficios del capital) (página 10 del acuerdo), con la gestión macroeconómica de la Eurozona desde los parámetros de la recuperación de la soberanía y el control de la gestión por los parlamentos nacionales.

Considerando el enfoque del planteamiento, por lo que respecta a la realización del desarrollo social sostenible, el Nuevo Acuerdo para Europa circunscribe el grueso de lo social a su dinamización por los derechos internos. De hecho, la propuesta del Programa de Trabajo Garantizado y su implementación por los gobiernos nacionales, con especial atención al ámbito local (páginas 16-17, y 76-77 del acuerdo), circunscribe la dimensión social a una visión más pareja a la opción de una Unión solo basada en

51 Ritzen, J. A sustainable Eurozone with exit options⁹. En: Ritzen, J. (ed.). *A second chance for Europe. Economic, Political and Legal Perspectives of the European Union*, Springer Editorial Publishing, New York, 2017, pp. 188-217.

52 Vid. Supra nota 8, pp. 1-101.

el mercado único, aunque se justifique esta descentralización para evitar tensiones en los sistemas de protección social nacionales. Una lectura pareja a la defendida por los países que demandan un endurecimiento de los requisitos de acceso a las prestaciones asistenciales por nacionales procedentes de otros EEMM para frenar el llamado turismo social. Precisamente, esta lógica dual, hacer más conjuntamente, pero con la apostilla de la exclusión de las políticas de empleo de esta base común de coordinación panaeuropea de políticas económicas y monetarias (avance hacia un gobierno de la economía), favorece la divergencia competitiva entre países miembros acrecentada por las brechas de productividad norte-sur. Contextualizar las políticas de empleo pre-distributivas, garantía de empleo por el sector público, y posterior transvase al sector privado en épocas de bonanza económica, sin, al mismo tiempo, garantizar en los programas de reforma del SE la adopción de mecanismos de prevención y corrección de las brechas de PIB, junto con la introducción de metodologías cualitativas de seguimiento del impacto social de las condiciones de convergencia nominal, hace depender el grueso del Programa de Trabajo Garantizado del buen funcionamiento de las coordenadas macro-económicas y macro-financieras, por más que se proyecten estímulos fiscales de inversión.

La segunda de las propuestas, un T-Dem⁵³ para la Eurozona, se vincula al euro sistema, y por ello, al escenario de una Europa de múltiples velocidades, de forma tal que la aproximación al déficit democrático se individualiza al subsumirse en las dinámicas de la UEM. Esta perspectiva restricta es consustancial al recurso al derecho internacional, en vez de al propio DUE. Para fundamentar la tesis de la creación extra-muros del DUE de un gobierno del euro se parte, precisamente, del diseño institucional de la gobernanza del euro durante la gestión de su crisis imbricada en torno a un conjunto normativo que, en gran parte, se sitúa fuera de los Tratados. El problema, se argumenta, es la necesidad de instrumentos para la formación de políticas comunes de armonización social y fiscal y para el impulso de la inversión pública que necesita la ciudadanía europea. Y como instrumento central para su consecución, emerge la nueva Asamblea Parlamentaria de la Eurozona⁵⁴. De composición mixta, representantes de los Parlamentos nacionales (cuatro quintos) y del PE (un quinto), comparte funciones con el Eurogrupo (legislativas y de control político). De entre todas las competencias que corresponden a la Asamblea con relación a la convergencia y la coordinación de las políticas económica y presupuestaria, destaca la relativa al presupuesto de la Eurozona que ya contemplaba tanto el documento de reflexión de la Comisión como la Declaración Meseberg. Especialmente, esta última, dado que el europresupuesto en el T-Dem recupera el objetivo de la estabilización eliminado en el acuerdo del Eurogrupo de diciembre de 2018. Concretamente, de acuerdo con el artículo 14.1 del Tratado: «El presupuesto de la zona del euro tendrá por

53 Vid. *Supra* nota 8, pp. 66-86.

54 Sacriste, G., Vauchez, A. The Euro-ization of Europe: the extra-mural rise of the government of the Euro and the redefinition of the European project. En: Hennette, S., Piketty, Th., Sacriste, G., Vauchez, A. *How to democratize Europe*. Harvard University Press, Cambridge, London. 2019, pp. 37-38.

objeto fomentar el crecimiento sostenible, el empleo, la cohesión social y una mayor convergencia de las políticas económicas y fiscales dentro de la zona del euro». Sin embargo, esta disposición debe interpretarse en sintonía con el resto del articulado del Tratado que precisa, en varias ocasiones, el mantenimiento de la GEE adscrita al método comunitario, y, por ello, del modelo jurídico político de la UEM de los Tratados. Esto significa no solo mantener los estándares de saneamiento presupuestario y rigidez monetaria sino, sobre todo, seguir vinculando los ámbitos de realización de lo social a las mismas estructuras de un sistema que constriñe al mínimo de su potencial dinamizador a una dimensión social supranacional acorde con la ambiciosa sostenibilidad social que proclaman los ODS. Por lo tanto, ni los programas políticos ni las teorizaciones doctrinales que suceden a la GEE renovada permiten superar las limitaciones descritas.

4. EL TRILEMA ODS (JUSTICIA ECONÓMICA Y SOCIAL), PEDS (REGULACIÓN SOCIAL INDIRECTA) Y GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA (CONTRADICCIÓN FISCAL RESTRICTIVA)

Conviene advertir que los ODS, desde su adopción, han tenido una proyección general a escala europea. En este sentido, en la Comunicación de la Comisión de 2016 analizada se anunció un seguimiento periódico y detallado de la ADS en el contexto de la UE a partir de 2017, así como el desarrollo de un marco de indicadores de referencia a tal efecto. Este conjunto de indicadores fue perfilado en 2017⁵⁵ y utilizado para elaborar el primer informe de seguimiento de los ODS en la Unión por Eurostat ese mismo año⁵⁶. Desde entonces, y en los sucesivos informes⁵⁷, se constatan avances en algunos de los ODS que conforman la presente reflexión, ODS 1, 3 y 8, mientras persisten las dificultades en otros, como el ODS 10. Estos mismos ODS trasladados al lenguaje imbricado del cálculo económico y la disciplina monetaria que impregna al Pilar y contextualizados en el marco del SE, tienen un grado de realización similar. Los motivos principales serían que, a pesar de los importantes condicionantes que acompañan a los países que forman parte de la UEM, el proyecto europeo en su conjunto se adhiere al principio estructural del mercado y la competitividad, donde el crecimiento económico se presenta como el criterio de medición único y preferente frente a la necesidad de indicadores establecidos

55 Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators>

56 Informe disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/8461633/KS-04-17-780-EN-N.pdf/f7694981-6190-46fb-99d6-d092ce04083f>.

57 Desarrollo Sostenible en la Unión Europea. Informe de seguimiento de los avances hacia los ODS en el contexto de la UE de 18.09.2018: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9237449/KS-01-18-656-EN-N.pdf/f2b2a096b-3bd6-4939-8ef3-11fc14b9329>. Y, de 28.06.2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9940483/KS-02-19-165-EN-N.pdf/f1965d8f5-4532-49f9-98ca-5334b0652820>.

con arreglo a un procedimiento multidimensional e inclusivo basado en las propuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil e investigadores con experiencia en el ámbito de las metodologías cualitativas del desarrollo sostenible. Además, el cuadro de indicadores de los ODS «europeizados» debería basarse en un sistema de control y evaluación capaz de valorar el grado de cumplimiento en base a indicadores cualitativos. Esto es, si la calidad de las políticas sociales y de empleo se manifiesta en una reducción cualitativa de la pobreza y las desigualdades, en vez de en una reducción cuantitativa pero acompañada de nuevas dimensiones de desigualdad estructural. En otras palabras, los efectos negativos de las políticas económicas, sociales y de empleo y su capacidad de reducción en las múltiples dinámicas que acompañan la desigualdad, y no de simple contención a corto plazo. Esta evaluación global, además, debería condicionar tanto los procesos de toma de decisiones, como la adopción de legislación para garantizar una transformación real de las políticas y normativas de la Unión.

Estas mismas consideraciones son extrapolables al ámbito del SE, donde algunos de los indicadores de desarrollo sostenible a escala europea se alinean con el marco de indicadores sociales introducidos, por primera vez, en el ciclo anual de gobernanza económica de 2018⁵⁸ para impulsar la dimensión social del SE. Siguiendo la sistemática de los tres ámbitos del Pilar, el marco social se distribuye en tres dimensiones⁵⁹: 1. Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Se incluyen en este ámbito cinco áreas con sus respectivos indicadores: 01. Educación, formación y aprendizaje permanente. Como indicadores: abandonos prematuros de la educación y la formación. Participación de los adultos en el aprendizaje. Bajo rendimiento en la educación. Nivel de estudios terciarios (universitarios), grupo de edad 30-34 años. 02. Igualdad de género en el mercado laboral. Los indicadores serían: Brecha de género en el empleo. Brecha de género en el empleo a tiempo parcial. Brecha salarial entre hombres y mujeres sin ajustar (se tienen en cuenta variables como el sexo, la edad o el nivel de estudios). 03. Desigualdad y movilidad ascendente. Indicadores: Desigualdad de ingresos. Variación del rendimiento explicado por la situación socioeconómica de los y las estudiantes. 04. Condiciones de vida y pobreza. Indicadores: Tasa de riesgo de pobreza o de exclusión social (ARPE). Tasa de riesgo de pobreza (AROP). Tasa de privación material grave (SMD). Personas que viven en un hogar con una intensidad de trabajo muy baja. Privación severa de vivienda (% de propietarios con hipoteca o préstamo). Privación grave de vivienda (% de inquilinos con alquiler a precio de mercado). 05. Juventud. Indicador: Jóvenes sin empleo ni formación, grupo de edad de 15 a 24 años.

La segunda dimensión, Mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales justas, comprende las siguientes áreas e indicadores: 06. Estructura de la fuerza de trabajo.

58 Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018 [COM (2017) 690 final]. Comunicación sobre la evaluación de los progresos realizados en las reformas estructurales y la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, así como de los resultados de los análisis exhaustivos [COM (2018) 120)].

59 <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/explorer?primarychart=worldmap>

Indicadores: Tasa de empleo. Tasa de desempleo. Tasa de actividad. Tasa de desempleo juvenil. 07. Dinámica del mercado laboral. Indicadores: Medidas de activación-participantes en las políticas del mercado laboral por cada 100 personas que desean trabajar (total). Empleo en el trabajo actual por duración (de 0 a 11 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (de 12 a 23 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (de 24 a 59 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (60 meses o más). Tasas de transición de contratos temporales a contratos fijos (media de 3 años). 08. Ingresos, incluidos los relacionados con el empleo. Indicadores. Ingreso disponible bruto real no ajustado de los hogares per cápita: Índice 2008=100. Ingresos netos de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que gana un salario medio (niveles de Paridad de Poder Adquisitivo (EPA), media trienal)*. Ingresos netos de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que gana un salario medio (cambio porcentual en moneda nacional y en términos reales, media de tres años)*. Tasa de riesgo de pobreza en el trabajo.

La tercera de las dimensiones, Ayuda Pública/Protección social e Inclusión, establece como áreas e indicadores: 09. Impacto de las políticas públicas en la reducción de la pobreza. Indicadores. Impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza. Gasto de las administraciones públicas en protección social. Gasto de las administraciones públicas en sanidad. Gasto de las administraciones públicas en educación. Tasa agregada de sustitución de las pensiones. 10. Atención a la primera infancia. Indicadores: Niños menores de 3 años en guarderías formales. 11. Sanidad. Indicadores: Necesidad insatisfecha auto-declarada de atención médica. Años de vida saludable a la edad de 65 años (hombres). Años de vida saludable a los 65 años (mujeres). Desembolsos extras (individuales) en salud. 12. Acceso digital. Indicadores: Conocimientos digitales (% de personas con conocimientos digitales básicos o superiores). Dimensión de conectividad del Índice de Economía Digital y Sociedad (DESI).

Considerando las áreas e indicadores descritos podría llegarse a la conclusión de su amplia cobertura de distintas variables con relación a la dimensión social de la zona del euro. Especialmente en la segunda de las dimensiones, donde los indicadores relativos a la dinámica del mercado de trabajo y los ingresos contemplan desde la estabilidad en el empleo, la transición de las tipologías contractuales atípicas a las estándares o tradicionales, hasta la pobreza en el trabajo. Sin embargo, esta ambición de proyección de indicadores sociales en los programas de reforma de los miembros de la UEM tiene un alcance generalista que cuantifica en su valoración los efectos e impactos de la estabilidad macroeconómica y la estabilidad presupuestaria. Tomemos como ejemplo en el área de igualdad en el mercado laboral el indicador de la brecha salarial entre hombres y mujeres sin ajustar. Nótese como esta medición excluye variables como el estado civil, número de hijos, la existencia en el hogar de personas con diversidad funcional física o psíquica, si se trata de un trabajador/a autónomo/a o por cuenta ajena, la duración de la jornada laboral o el tamaño de la empresa. La cuestión no es baladí. Si vinculamos este

indicador con el que mide la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, más conocido como AROPE por sus siglas en inglés, entendiéndose por tal aquellos hogares con ingresos inferiores al 60% de la media nacional, el resultado será una reducción cuantitativa del número de trabajadoras pobres que oculta el porcentaje real de la feminización de la pobreza. Concretamente, la pobreza no se mide individualmente, sino por unidad familiar, lo que significa que trabajadoras con salarios bajos no se considerarán pobres si los ingresos de su pareja permiten a la unidad familiar escapar de la pobreza por superar la ratio porcentual del sesenta por ciento⁶⁰. Obviando, de esta manera, como la brecha salarial obedece a otras variables vinculadas a cuestiones que van más allá de las de índole socioeconómica para abarcar las complejidades de la histórica desigualdad estructural de género en la génesis y evolución de la estrategia de acumulación del capital.

Por otro lado, si valoramos el grueso de indicadores que aglutinan el área de mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales justas, con relación al primero no se contempla ningún indicador para medir la problemática de los parados y paradas de larga duración; y con relación al segundo, ninguno de los indicadores se revela como adecuado para su medición, más allá de la referencia al salario, como podrían ser las diferencias entre indemnizaciones en contratos fijos y temporales en el sector privado, por razón de género, información no satisfecha sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido o sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas, y despidos colectivos, entre otros. Aunque, probablemente, la ausencia más destacable es que ninguna de las áreas o indicadores contiene referencia alguna a la perpetua situación de precariedad a la que se enfrentan las personas con diversidad funcional. Circunstancia en clara contradicción con el principio de igualdad de oportunidades proclamado por el PEDS y el principio universal e indivisible de la ADS de no dejar a nadie atrás.

Al margen de estas apreciaciones basadas en las carencias de las metodologías de medición cuantitativas, el cuadro de indicadores sociales para el refuerzo de una dimensión social sostenible acusa la trampa epistémica que acompaña al procedimiento de desequilibrios macroeconómicos (PDM), mecanismo de supervisión de los resultados macroeconómicos y fiscales derivados de la aplicación de los programas de reforma. Los intentos por «socializar», equilibrando, la centralidad de la dimensión económica del SE, iniciados en 2013 por la Comisión a través de la Comunicación «Reforzar la dimensión social de la UEM» (COM (2013) 690 final), introdujeron indicadores sociales y de empleo en el PDM, ampliados, en 2018, con los indicadores vinculados al PEDS pero, sin que estos se configuren como indicadores autónomos a los previstos para el equilibrio presupuestario y la estabilidad macroeconómica y financiera. De forma

60 Independent Annual Sustainable Economy Survey (formerly iAGS). *The imperative of sustainability economic, social, environmental*. 7th Report. 2019. Disponible en: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-02/iASES%202019%20The%20Imperative%20of%20Sustainability%207th%20ed%20100119.pdf>, p. 78.

tal que los indicadores adscritos a las políticas sociales y de empleo han terminado por subordinarse a la consecución de objetivos macroeconómicos y fiscales, convirtiéndose en meros factores de ajuste para alcanzar dichos objetivos. En algunas ocasiones, los programas de reforma configuran lo social como un coste que es necesario reducir en aras al restablecimiento del equilibrio presupuestario. En otras, se presenta como un factor funcional a la dinamización de la competitividad entre los países de la Eurozona, especialmente, en aquellos países del sur que acusan la desindustrialización y emplean la reducción salarial como ventaja competitiva para atraer la inversión vía deslocalización intracomunitaria⁶¹.

Para corregir esta caracterización marginal de la integración positiva, logrando un mejor reequilibrio entre la Europa social y la Europa económica, se apuesta por la introducción en el SE de un mecanismo de detección y corrección de los desequilibrios sociales y de empleo que puedan erosionar la cohesión social de un miembro del euro o generar efectos negativos indirectos en otros países de la zona de euro. Se proponen 5 ámbitos prioritarios donde se pueden identificar y corregir desequilibrios sociales: educación, sanidad, vivienda, pobreza y exclusión social, y desempleo. Excepto la educación, a menos que la vinculemos a las políticas de formación activa, el resto de ámbitos se reconducen a los ODS que hemos analizado por su vinculación con los principios del PEDS en torno al desarrollo social sostenible. El funcionamiento del mecanismo se activaría a lo largo de tres etapas: la primera de detección de desequilibrios en las cinco áreas descritas; la segunda de corrección a través de un Plan de Acción Plurianual (PAP) que contenga un listado de iniciativas o reformas a implementar por el EM de que se trate; y una tercera etapa de supervisión de la aplicación del PAP.

El elemento más característico de este mecanismo que se añadiría al PDM es la ayuda a la inversión social prevista como una de las intervenciones posibles por las instituciones de la UEM, junto con la ayuda técnica. Inversión social para las políticas activas del mercado de trabajo y la infraestructura social. Esta inversión social, lejos de configurarse como una línea precautoria, esto es, un préstamo condicionado únicamente al cumplimiento de los criterios de convergencia nominal, puede revestir la forma de «regla de plata» para eximir a las inversiones sociales en capital humano de las normas del PEC. De modo que la inversión pública se excluiría del cómputo del déficit público. Por otro lado, en caso de incumplimiento reiterado por parte de un EM de las medidas acordadas en el PAP o de las normas fiscales definidas en el PEC, el procedimiento de desequilibrios sociales terminaría, y el Estado perdería la ayuda a la inversión pública proporcionada. Tres serían los fundamentos legitimadores de este mecanismo: funcionales, los desequilibrios sociales afectan a la sostenibilidad de la UEM en su conjunto; normativos,

61 Costamagna, F. The European Social Union as a “union of national welfare states”: a legal perspective. *EuVisions. Tracking the ideas, discourse and politics of Social Europe*. 5 January 2019. Disponible en: [http://www.euvisions.eu/the-european-social-union-as-a-union-of-national-welfare-states-a-legal-perspective/](http://www.euvvisions.eu/the-european-social-union-as-a-union-of-national-welfare-states-a-legal-perspective/), p. 3.

la convergencia social se configura como uno de los objetivos de la Unión previstos por los Tratados; y políticos, la legislación de la emergencia ha debilitado la legitimidad de la Unión como proyecto, concentrando el poder en instituciones caracterizadas por la intergubernamentalidad y la tecnocracia⁶².

La tesis descrita conduce a la reforma del PEC y, por ende, de la sistemática de la zona del euro, basada, como hemos reiterado, en la centralidad del vínculo económico y sus correlatos de convergencia nominal y competitividad. No obstante, la propuesta no logra superar los límites del poder supranacional de mercado, se basa en la inversión pública para corregir los desequilibrios sociales del euro sistema, pero sin anclar la justicia social en las estructuras de la economía social de mercado altamente competitiva. A pesar de que la GEE se circunscribe a 19 EEMM, su decisión de sistema debe contextualizarse en torno al modelo jurídico político que delinea la Unión en su conjunto. Lógicamente, sería un oxímoron articular un subsistema contrario al sistema general del proyecto europeo. De ahí que la UEM no pueda interpretarse desconectada del orden de mercado europeo.

En este sentido, la mera reforma legislativa se plantea como accesoria a los principios rectores para la supervivencia de la zona del euro. De hecho, el planteamiento apela a la funcionalidad del mecanismo social para la garantía de las políticas económicas y monetarias. Nótese como la inversión social se concreta, entre otras, en políticas activas del mercado de trabajo. Tipología que entronca con la visión de modernización de los mercados de trabajo nacionales deconstruyendo las dimensiones política y económica del Trabajo como vínculo social. La eliminación de las tradicionales garantías laborales para el incremento de la competitividad. De esta manera, se excluye toda posibilidad de elaborar ex ante programas de estabilidad donde lo social sea determinante para su configuración. La propia caracterización del trabajo como capital humano objeto preferente de la inversión social, materializa las limitaciones del planteamiento: un desarrollo social solo sostenible en tanto viable para la consolidación de la sostenibilidad del vínculo económico.

Todo parece apuntar a que una configuración de la sostenibilidad social como principio rector preferente frente al equilibrio estructural y presupuestario, o unas políticas fiscales sociales prioritarias frente a la consolidación fiscal, requiere la superación del vigente modelo de proyecto europeo contemplado en los Tratados. La recuperación de espacios de control y gestión democráticos, el pulso perenne entre el capitalismo y la democracia, no solo pasa por una regeneración institucional y estructural de la Eurozona. El SE y la panoplia instrumental de la emergencia deben transformarse en instrumentos sociales y sostenibles que garanticen la coordinación para el seguimiento y aplicación de la Agenda 2030. Una simple UEM basada en una estrategia de crecimiento

62 Corti, F., Sabato, S., Vanhercke, B. The European (Social) Union is in need of a ‘Social Imbalances Procedure’. *EuVisions. Tracking the ideas, discourse and politics of Social Europe*. 3 May 2019. Disponible en: <http://www.euvissions.eu/european-social-union-social-imbances-procedure-corti-vanhercke-sabato/>, pp. 3-6.

orientada a los ODS no es suficiente para condicionar el sistema. En definitiva, la prevención y corrección de los desequilibrios producidos por las políticas económicas y fiscales en el desarrollo social sostenible; la eficacia jurídica inmediata de los principios de sostenibilidad social condicionando *ex ante* su cumplimiento para la recepción de fondos estructurales; no puede oscilar entre un cambio disfuncional en la praxis para los ODS o una modificación parcial que lejos de alterar las bases materiales recompone la preferencia por el vínculo económico. La ruptura del sistema se presenta como única opción posible para la viabilidad constitucional supranacional de los ODS, a menos que se pretenda reducir el estado de la cuestión a una ADS nominal y complaciente con la opción política dominante, hasta el momento, de la Europa social preterida.