

# EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA DENTRO DEL NUEVO MARCO CONDICIONAL DE COHESIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

LAURA GÓMEZ URQUIJO\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA COHESIÓN SOCIAL EN EL MODELO ECONÓMICO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA.
- III. LAS NUEVAS PAUTAS DE GOBERNANZA ECONÓMICA.
- IV. NOVEDADES Y ENCAJE DEL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA.
  1. EL BLINDAJE DE LA DISCIPLINA FISCAL.
  2. CONVERGENCIA REAL Y NOMINAL.
  3. LA AUSENCIA DE POLÍTICA FISCAL COMÚN.
- V. LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO MARCO CONDICIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL.
  1. EL IMPACTO DE LA REGLA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL EN LOS OBJETIVOS SOCIALES.
  2. LA CONTRIBUCIÓN DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN.
  3. EL FOCO SOBRE EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO.
- VI. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La crisis económica actual ha tratado de ser explicada en conexión con

---

\* Profesora Titular de Economía de la Unión Europea, Facultad de Derecho, Universidad de Deusto, Bilbao, España. Dirección de correo electrónico: laura.gomez@deusto.es.

el modo en que se ha hecho el gasto y, dentro de éste, particularmente el gasto social. Algunos análisis (sobre todo en la visión americana del problema europeo), han puesto el acento en el exceso de gasto que supone el mantenimiento de los costosos Estados de Bienestar europeos; mientras, las teorías que siguen la idea alemana de ortodoxia económica enfatizan la necesidad de mantener déficits controlados y deudas limitadas y sitúan en el incumplimiento de este deber el origen de todos los males económicos.

Este trabajo quiere ahondar en esa conexión entre crisis económica y recorte del gasto desde el punto de vista de su impacto en el modelo de cohesión social de la Unión Europea. No se trata de profundizar en el propio modelo en sí, ya ampliamente estudiado, sino en las novedades de política económica que aportan a él las medidas legislativas que se toman como reacción a la crisis económica. Como premisa, partimos de una visión crítica de los dos argumentos enfrentados previamente señalados<sup>1</sup>; los datos económicos de los países de la eurozona nos permiten afirmar que los miembros que sufren mayores problemas actualmente no son ni los que más gastaban en porcentaje sobre su PIB en sus Estados de Bienestar, ni todos los que tenían déficits muy elevados (de hecho, Irlanda y España tenían al comienzo de la crisis superávits). No obstante, todos esos países estaban «atrapados» dentro de unas reglas de juego marcadas por la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria, de las cuales derivan las expectativas y soluciones aplicables.

A estos condicionantes conectamos, en primer lugar, las opciones tomadas a favor de las políticas de austeridad, cuestión que se someterá a crítica al referirnos posteriormente a las distintas propuestas legislativas comunitarias. Entre ellas, damos un especial peso por su relevancia jurídica y su impacto económico al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TSCG). Este nuevo Tratado es observado como una pieza fundamental de un

---

<sup>1</sup> KRUGMAN destaca el bajo impacto de los déficits previos en la situación de los países que luego serán rescatados (KRUGMAN, P., «El desastre de la austeridad», y «¿Qué aflige a Europa?», *El País*, 31-1-2012 y 4-3-2012.) Por su parte, Pontusson y Raess, entre otros, estudian la respuesta a la crisis desde el punto de vista de la política fiscal, atendiendo a cómo las medidas de austeridad vs. estímulo han sido aplicadas en Estados Unidos frente a países de la UE dentro de la eurozona (Francia y Alemania) y fuera de ella (Suecia y Gran Bretaña). Su argumento se centra en cómo influyen en la aplicación de esas medidas los condicionantes políticos y económicos previos de esos Estados. Ver PONTUSSON, J., RAESS, D., «How (and Why) Is This Time Different? The Politics of Economic Crisis in Western Europe and the United States» en *Annual Review of Political Science*; 2012, Vol. 15 Issue 1, pp. 13-33.

nuevo marco condicional para la cohesión económica y social, apoyado también en otros elementos novedosos que serán referidos.

## II. LA COHESIÓN SOCIAL EN EL MODELO ECONÓMICO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

La formulación inicial de la Unión Económica y Monetaria (UEM) se centró en la convergencia económica dejando la convergencia social como una consecuencia natural de la misma<sup>2</sup>. La UEM toma la opción de política económica de poner su piedra angular en unas finanzas públicas saneadas que permitan manejar la economía con tipos de interés bajos, estimuladores de la inversión y la actividad económica. La consecuencia esperada será la mayor creación de empleo, generando todo ello ingresos estatales a través de los pagos de impuestos que redundan en una mayor reducción del déficit y posibilitan el mantenimiento y estímulo ulterior de este «círculo virtuoso» de la economía

Si bien es cierto que, a priori, parece obvio que una economía más dinámica podrá sustentar mejor un Estado de Bienestar, nada garantiza que las finanzas saneadas de los Estados deriven en mejores sistemas de salud, educación o transferencias sociales a los ciudadanos. Además, ese «círculo virtuoso» es una previsión asociada a una coyuntura económica favorable, que funciona según lo planeado en su primera etapa<sup>3</sup>, y que es testado inesperadamente con el estallido de la crisis económica actual.

Los posibles mecanismos de refuerzo de la cohesión social en una coyuntura económica desfavorable quedan limitados por el propio modelo; esto es, por la cesión de políticas económicas derivadas de la participación en la Unión Económica y Monetaria, que impide los tradicionales recursos al in-

---

<sup>2</sup> La política de cohesión, elemento central de la acción comunitaria y muy estudiado desde sus objetivos, nos interesa especialmente en cuanto a cómo está condicionado por el modo de gobernanza, moviéndose con vaguedad entre la Unión y los Estados Miembros. Tal y como estudia Begg, entre los aspectos a tener en cuenta en su posible reforma está sin duda su papel en la gobernanza económica y, a su vez, el rol de la gobernanza económica en la política de cohesión. Ver BEGG, I., «Cohesion or Confusion: A Policy Searching for Objectives» en *Revue d'intégration européenne*, Vol. 32, Nº 1, 2010, pp. 77-96; BEGG, I., «Economic and Social Governance in the Making: EU Governance in Flux» en *Revue d'intégration européenne*, Vol. 32, Nº 1, 2010, pp. 5-6.

<sup>3</sup> EUROPEAN COMMISSION, «EMU@10 - Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union» en *European Economy*, No. 2., 2010.

cremento del gasto público para estimular la economía, al endeudamiento para obtener financiación o a la devaluación para recuperar competitividad. La base de la política económica de los Estados de la eurozona es por todo ello la política fiscal, lo que presiona enormemente al gasto social como parte sustancial del gasto público de los Estados europeos. Al mismo tiempo, el protagonismo que adquiere esta política fiscal complica aún más el tránsito hacia una mayor cesión de soberanía en la Unión Europea, lo que conduce también a otra interesante reflexión que retomaremos posteriormente.

De este modo, el debate entre la aplicación de medidas de estímulo o austeridad, tradicional en la economía, se plantea con especial fuerza en la crisis de la UE. Las políticas de estímulo fiscal se asocian a la incentivación de la demanda y el empleo; no obstante, pero atacan a la base del modelo (la ortodoxia de las finanzas públicas) al incrementar déficit y deuda y encarecer la financiación al generar desconfianza en el mercado.

Como lógica consecuencia del modelo de UEM, y tras un primer momento de aplicación de medidas de estímulo, tanto la Comisión como el Consejo y el Banco Central Europeo van a apoyarse en este último argumento y optar por la austeridad: si el recorte corrige un déficit muy elevado, esto puede favorecer la actividad económica al ganar confianza y reducir la prima de riesgo.

### III. LAS NUEVAS PAUTAS DE GOBERNANZA ECONÓMICA

La crisis de deuda puso de manifiesto que la decisión de dar una respuesta colectiva implica un paso más allá en la gobernanza de la eurozona y la exigencia de una disciplina colectiva. La opción por la austeridad, impulsada por la política alemana, está presente en las orientaciones de política económica, en las recomendaciones del Consejo y la Comisión y en los planes de ajuste que se extienden por la Unión Europea, con especial incidencia en los Estados Miembros cuya solvencia genera más desconfianza en los mercados (lo que no va acompañado necesariamente de cifras de déficit elevadas).

Así, inmediatamente después de la creación, (como «medida de urgencia»), del Fondo de Estabilización, la Comisión impulsa un compromiso que va más allá de garantizar a corto plazo la estabilidad del sistema financiero y del euro y propone reforzar la gobernanza económica dentro de la Unión con medidas a medio y largo plazo<sup>4</sup>. Las novedades que se van a producir en la

---

<sup>4</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Reinforcing economic policy coordination*, COM (2010) 250 final.

gobernanza económica llevan aparejadas una tensión entre el seguimiento estricto de las normas y la necesaria efectividad institucional, produciéndose cambios en las prácticas del funcionamiento de algunas instituciones<sup>5</sup>. La gobernanza económica se sitúa en el centro de la regulación y vamos a asistir a una proliferación de medidas heterogéneas y de distinto rango y encaje legislativo<sup>6</sup>. Algunos autores como Ruffert, argumentan cómo varias de ellas chocan abiertamente con el Derecho de la Unión, en particular con el artículo 125(1) del TFUE<sup>7</sup>.

Las reformas planteadas, conforme a la Estrategia 2020 y al Tratado de Lisboa, dan un salto hacia el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros y la supervisión de su ejecución. Era lógico que la reforma comenzase por ahí, tras la fallida puesta en práctica del Pacto de Estabilidad, con un largo debate detrás sobre el cumplimiento de unas reglas autoimpuestas por los Estados y el ECOFIN y sobre la laxitud de sus mecanismos<sup>8</sup>.

El llamado «Six pack», compuesto por cinco Reglamentos y una Directiva<sup>9</sup>, en vigor desde diciembre de 2011, constituye un marco normativo para

---

<sup>5</sup> Este es el caso de las prácticas del BCE en la compra de bonos, del refuerzo del papel de la Comisión en el control presupuestario o el liderazgo del Consejo en las medidas ante la crisis. Ver Editorial, «The euro crisis: storm, meet structure» en *European Constitutional Law Review*; Vol.7, 2011, Issue 3, pp. 350-352.

<sup>6</sup> Sobre la heterogeneidad de esas medidas desde el punto de vista jurídico y su integración en el marco legal de la UE ver: SADELEER, N., «La gouvernance économique européenne: Leviathan ou colosse aux pieds d'argile?» en *Actualité du Droit de l'Union Européenne*, n°4, avril 2012, p. 10; PEIL, M., «The Sovereign Debt Crisis, the European Fiscal Stability Treaty, and the Balance of Power Between the EU and the Member States» en *Legal Studies Research Paper Series*, Paper No. 12.07.05, pp. 39-40

<sup>7</sup> RUFFERT, M., «The European Debt Crisis and European Union Law» en *Common Market Law Review*, 48, 2011, pp. 1783-1786.

<sup>8</sup> KAPOOR, S. *Improving Eurozone Economic Governance*, Foundation for European Progressive Studies, FEPS, 2010. GERLACH, S., «What follows after EFSM and EFSF?» en EUROPEAN PARLIAMENT, *Euro- Area Governance – Ideas for crisis management reform, Study compilation*, Brussels, 2010; GROS, D., MAYER, T., *How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now!*, CEPS, n° 202, 2010.

<sup>9</sup> Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and co-

un gobierno económico más restringido y vigilado. La planificación fiscal debe ser plurianual y queda condicionada a objetivos a medio plazo establecidos para cada país y a unos requisitos mínimos en la fijación de sus marcos presupuestarios. La supervisión se fortalece con un procedimiento por déficit excesivo más estricto, extensivo al límite de deuda, con sanciones progresivas y con un sistema de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos y de competitividad (lo que abre, al menos, la vigilancia a otros indicadores distintos al déficit y la deuda).

En este momento están en trámite otras dos propuestas de Reglamento («Two pack»), sólo aplicables a los Estados de la eurozona, en base al artículo 136 del TFUE. El primero de estos Reglamentos<sup>10</sup> refuerza la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al exigir a los Estados el envío de sus borradores de presupuestos públicos para su contraste con las recomendaciones realizadas a su economía y con las previsiones sobre su evolución, que serán realizadas por instituciones independientes.

La entrada en vigor de este Reglamento no restringirá, en teoría, la soberanía de los Parlamentos nacionales, que tienen autonomía para votar su presupuesto y para lo que contarán con la opinión dada por la Comisión tras la mencionada evaluación. En la práctica es difícil pensar en que un Estado con dificultades económicas, y que quiera o necesite el apoyo financiero comunitario, pueda desmarcarse de las recomendaciones realizadas a su borrador presupuestario y enfrentarse a las sanciones económicas y a la exclusión de los mecanismos de rescate.

Precisamente para esos Estados en riesgo financiero se plantea la segunda parte de este «Two pack»<sup>11</sup>. Esta propuesta de Reglamento de vigilancia

---

ordination of economic policies; Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure; Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

<sup>10</sup> Proposal for a Regulation on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area - COM(2011)821 final.

<sup>11</sup> Proposal for a Regulation on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability in the euro area - COM(2011)819 final. El Consejo de 10 de Julio de 2012 decidió la creación de un Grupo de Trabajo ad hoc para debatir las modificaciones introducidas por el Parlamento a esta propuesta.

reforzada para países que experimentan o están amenazados de riesgo financiero está poniendo los cimientos de la condicionalidad del futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad. Los Estados receptores de ayudas están obligados a someterse a una vigilancia con una periodicidad y requisitos mayores y a adoptar las medidas correctoras que se les indiquen para amortiguar su inestabilidad. En esta propuesta es novedoso el nivel de la sanción prevista para el caso de incumplimiento ya que llega a plantear no sólo la exclusión de la asistencia financiera sino también la devolución de las ayudas recibidas.

La valoración de estas medidas requiere subrayar cómo ignoran los estudios sobre las posibles consecuencias negativas de la austeridad excesiva y cómo las malas perspectivas sobre crecimiento y empleo con un ajuste fiscal duro aumentan el riesgo de los mercados<sup>12</sup>. Además, los datos económicos sobre la rebaja del coste de financiación de los Estados (una de las «obsesiones» actuales de los gobiernos) muestran que no sólo hay que fijarse en bajar la deuda y el déficit sino que economías que tienen estos indicadores elevados consiguen financiación «barata» por sus índices de crecimiento y empleo.

#### IV. NOVEDADES Y ENCAJE DEL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, firmado en marzo de 2012<sup>13</sup> y con entrada en vigor en enero de 2013, tiene la peculiaridad de no ser un Tratado de Derecho comunitario sino un Tratado Intergubernamental, al haber sido firmado sólo por 25 de los 27 miembros de la UE, (quedando fuera Reino Unido y la República Checa); por otro lado, el Tratado es plenamente aplicable a los países de la eurozona, especificándose otras condiciones de aplicación para los países sin euro (artículo 14). Su alineación

---

<sup>12</sup> Destacamos entre esos estudios los realizados por el Fondo Monetario Internacional por ser uno de los organismos internacionales que defendían el feroz ajuste y la austeridad al comienzo de la crisis cómo único medio de recuperar la confianza de los mercados; sus trabajos paralelos cronológicamente a las medidas comunitarias citadas, insisten en los peligros de la consolidación fiscal: una operación necesaria pero que a un ritmo demasiado rápido ahoga el crecimiento e impide la recuperación. Ver la argumentación del Director de Asuntos Fiscales del FMI sobre el cambio de posición en la valoración en COTARELLI, C.: *Fiscal Adjustment: Too Much of a Good thing?*, [www.huffingtonpost.com/carlo-cottarelli](http://www.huffingtonpost.com/carlo-cottarelli); INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Driving the global economy with the brakes*, <http://blog-imfdirect.imf.org>; INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook*, [www.imf.org](http://www.imf.org). INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Monitor Update January 2012*, p.5, [www.imf.org/](http://www.imf.org/).

con la regulación y últimas propuestas de la Comisión previamente mencionadas es total y expresa; se dirige, por tanto, a profundizar en la línea emprendida de refuerzo de la gobernanza económica común, dejando muy poco margen de maniobra a los Estados.

## 1. EL BLINDAJE DE LA DISCIPLINA FISCAL

Así, el artículo 1 expresa cómo con este Tratado se acuerda reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria, adoptando reglas que amplíen la disciplina presupuestaria y reforzando la coordinación de las políticas económicas. La gobernanza económica se conecta con la Estrategia 2020 al establecer cómo apoyará el logro de los objetivos de la UE para el crecimiento sostenible, el empleo, la competitividad y la cohesión social. Merece ser destacada esta última mención, dado el impacto que pueden tener en los recortes del gasto social las obligaciones que derivan del Tratado — especialmente la exigencia contenida en el artículo 3.1.a., según la cual los Estados firmantes deben tener equilibrio presupuestario o superávit<sup>14</sup>—.

De especial trascendencia para los gobiernos firmantes ha resultado la exigencia de incluir esta regla fiscal en el derecho nacional, preferiblemente en las constituciones (artículo 3.2), cuestión que abre el debate sobre la rigidez de esa norma o sobre el que con ella los ciudadanos acepten reglas presupuestarias que no derivan de la deliberación nacional<sup>15</sup>. Se blindará así el Tratado desde el punto de vista jurídico, y podríamos decir que también económico, en el sentido de que los Estados que quieran recibir apoyo financiero del Mecanismo Europeo de Estabilidad no pueden quedar fuera del Tratado ni escapar a esta obligación<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, *BOE* de 26 de julio de 2012, nº 178.

<sup>14</sup> El rigor de esta regla es atemperado en la letra b del mismo apartado, ampliando ese límite —aunque siempre por debajo del 0,5% del PIB— si el equilibrio anual estructural del Estado está dentro de los objetivos a medio plazo establecidos de acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (según la última reforma antes mencionada). De acuerdo con las especificaciones contenidas en esta reforma se evalúan también las que se consideran como circunstancias excepcionales que permitan la desviación de los objetivos a medio plazo: un acontecimiento excepcional que escape al control del gobierno con impacto en su situación financiera general o un período de recesión severa.

<sup>15</sup> KOCHAROV, A., *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working papers 2012/09, pp. 3-5.

<sup>16</sup> Tal y como requiere el artículo 3 en su apartado 1 letra e y en su apartado 2, la Comisión ha desarrollado ya los principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección



La regla sobre el déficit es seguida de otras previsiones importantes referidas a las obligaciones de los Estados en procedimiento por déficit excesivo (artículo 5) o a los límites de deuda (artículo 4); en conexión con este último aspecto destaca la intención comunitaria de coordinar la planificación de la deuda pública, imponiendo a los Estados signatarios del Tratado la obligación de comunicar al Consejo con anticipación sus planes de emisión.

La supervisión del cumplimiento de todos los requisitos indicados se refuerza también respecto a lo contenido en el Pacto de Estabilidad, lo que resulta totalmente coherente con el espíritu del Tratado. Los artículos 7 y 8 sientan el compromiso de los Estados de seguir las recomendaciones realizadas por la Comisión estableciendo una «vigilancia por pares», al permitir que no sólo la Comisión sino también un Estado parte pueda llevar ante el Tribunal de Justicia el incumplimiento de otro. Se instaura pues la vigilancia común como resultado de la acción común y la responsabilidad común.

La valoración de lo que se ha llamado «Fiscal Compact» (artículos 3-8) lleva a considerarlo un importante paso adelante hacia la mayor integración fiscal; aún insuficiente para los que consideramos que medidas de este tipo deben acompañarse de alguna asunción de riesgos compartida dentro de la eurozona, cuestión que será abordada más adelante.

## 2. CONVERGENCIA REAL Y NOMINAL

Profundizando en la línea ya emprendida en el diseño de la UEM, el Tratado dedica uno de sus títulos, el IV, al que se ha considerado como un tema clave para recuperar la confianza de los mercados: la coordinación de políticas económicas y la convergencia. De nuevo, la referencia a esta última remite, en nuestra opinión, al largo debate sobre la convergencia económica versus convergencia social. A nuestro parecer, el Tratado se está refiriendo a la convergencia nominal dentro de las cifras sentadas en el «Fiscal Compact» más que a una convergencia real. Esta intuición está apoyada en el rigor de la «regla de oro» y la falta de indicadores sociales, de convergencia regional o de cualquier otro que no sean los estrictamente económico-financieros con su centro de gravedad en las finanzas públicas.

Se consagra el debatido modelo elegido en Maastricht con lo cual se pierde, a nuestro juicio, una magnífica oportunidad. Las menciones del artículo 9 se dedican al compromiso de las partes por el trabajo conjunto para el mejor fun-

---

presupuestaria COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión *Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria*, COM(2012) 342 final.

cionamiento de la Unión Económica y Monetaria y el crecimiento económico a través de la convergencia y la competitividad. Para ello llevarán a cabo las acciones y medidas necesarias para el buen funcionamiento de la eurozona, persiguiendo los objetivos de mayor competitividad, promoción del empleo (única mención conectada más directamente con lo social) e insistiendo en la clave del modelo económico elegido: la sostenibilidad de las finanzas públicas y el refuerzo de la estabilidad financiera. No aparecen en su formulación las alertas mencionadas anteriormente sobre los peligros del ajuste excesivo en un período de recesión; tampoco las recomendaciones sobre aquellos gastos menos productivos a los que los gobiernos deberían dirigirse primero para asegurar la sostenibilidad de la consolidación fiscal y aquellos más productivos que deben mantenerse (como los de educación, sanitarios, innovación y desarrollo de infraestructuras)<sup>17</sup>.

Por su parte, el Título V dedicado a la gobernanza del área euro regula una serie de aspectos institucionales y organizativos referidos, en primer lugar, a la realización de Cumbres del Euro informales y cuantas sean necesarias para establecer las reglas aplicables a la moneda única. A esas Cumbres se les asigna el trascendente papel de fijar, tal y como establece el artículo 12.2, la orientación estratégica para llevar a las políticas económicas a incrementar la convergencia en el área euro, conectando con la idea de convergencia nominal previamente comentada.

De nuevo en relación con las dificultades de impulsar la convergencia real, es significativo que el artículo 13 de a los Parlamentos nacionales la misión de participar, junto con el Parlamento Europeo, en unas «conferencias de representantes» en las comisiones parlamentarias para discutir las políticas presupuestarias. Dado el rigor con el que se fija la disciplina presupuestaria en el Tratado, el ámbito de acción es sin duda pequeño pero puede ser importante para orientar los ingresos y gastos fiscales en un momento de déficit democrático —cuando la ciudadanía de los países obligados a asumir más recortes sociales se resiste a seguir las decisiones de sus gobiernos en pro de la convergencia y la gobernanza europea—.

### 3. LA AUSENCIA DE POLÍTICA FISCAL COMÚN

La construcción realizada por el TSCG adolece de un desequilibrio fundamental; la adopción de la «regla de oro» no sólo es criticada desde el punto de vista expuesto referido a la consagración de la política de austeridad,

<sup>17</sup> OCDE, *Economic outlook and requirements for economic policy*, OCDE, [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/).

sino también desde su carácter incompleto o su inconsistencia con el actual modelo de gobernanza económica europea.

Podemos hablar de una adopción de la «regla de oro a la europea», distinta del modo en que ésta se definió e introdujo por primera vez en 1790 en Estados Unidos. En aquel contexto, la «regla de oro» suponía la asunción por parte del Estado federal de todas las deudas de los Estados federados. Como contrapartida, éstos sólo podían endeudarse para realizar inversiones y no para financiar sus gastos corrientes —lo que debería ser soportado con sus ingresos impositivos—. Por tanto, a diferencia del planteamiento realizado en el TSCG, el origen de esta regla pretende salvaguardar que los Estados no ahoguen la inversión; el déficit puede seguir existiendo siempre que sea fruto de la inversión realizada (normalmente en un plazo limitado, de dos años).

Dado el estrecho límite de déficit dejado por el Tratado, un Estado puede encontrarse sin margen de maniobra suficiente para hacer una política anticíclica que contrarreste la recesión. En el «modelo americano» esa política compensadora del ciclo económico va a estar garantizada por un Estado federal que emite bonos del Tesoro y establece sus impuestos federales; se cuenta así con un presupuesto que pueda auxiliar a los Estados con dificultades<sup>18</sup>. Se puede considerar que en la UE se introduce una doble «regla de oro» ya que el artículo 310 (1) (3) del TFUE instituye un presupuesto equilibrado para la Unión; en Estados Unidos, en cambio, aunque la mayoría de los Estados cuentan con el requisito de equilibrio presupuestario no existe a nivel federal<sup>19</sup>.

Las normas de la UEM pueden ser interpretadas por los mercados como una dificultad para el manejo de las economías, lo que disminuye su fiabilidad frente a Estados Unidos<sup>20</sup>. Son muchos los autores<sup>21</sup> que afirman que para

---

<sup>18</sup> A pesar de los mejores datos económicos de Estados Unidos, Tridino desarrolla un índice de vulnerabilidad argumentando como, desde el punto de vista social, la posición americana es peor que la de la UE en términos de recuperación y exposición a crisis futuras, argumentando cómo los distintos modelos sociales llevan a modos diversos de afrontar la crisis. Ver TRIDINO, P., «Varieties of capitalism and responses to the Financial Crisis: the European social Model versus the US Model» en *Department of Economics University Roma Tre, Departmental Working Papers* n° 129, 2011, pp. 2 y 13-19.

<sup>19</sup> Ver KOCHAROV, A., *Another Legal Monster?* *loc. cit.*, p.11.

<sup>20</sup> Sobre los efectos que tiene sobre el Mercado la puesta en marcha de la austeridad frente a la política expansiva junto con otros factores como la soberanía económica ver: FEDERAL RESERVE BANK OF CLEVELAND, *Why some European countries and not the USA?*, *Economic Trends*, 2011, pp.6-7; AISEN, A., MORENO, D., «Política fiscal en EEUU y Europa: Efectos macroeconómicos de mediano plazo» en *Revista de Análisis Económicos*, Vol. 26, 2011, pp. 61-65.

<sup>21</sup> Paliouras, por ejemplo, defendiendo una unión fiscal como medio para evitar los desequilibrios territoriales destaca el valor del eurobono como la propuesta más signifi-

que la disciplina fiscal funcione sin afectar al crecimiento y al bienestar social es necesario un Tesoro Europeo, que se financia con impuestos europeos, que emite eurobonos y que hace una política contracíclica para toda el área que asume la consolidación fiscal. Una Unión en la que no se ponga en duda la solvencia de los Estados requiere una mayor integración fiscal, que el Banco Central Europeo actúe como prestamista de última instancia y que se avance en la mutualización del riesgo, tan debatida actualmente.

## V. LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO MARCO CONDICIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL

El crecimiento inclusivo planteado por la Estrategia 2020<sup>22</sup> daba, en plena crisis, el marco en el que se vuelve a poner de manifiesto la conexión entre el crecimiento económico y la cohesión social. Entre los objetivos prioritarios de la Estrategia se encuentran elevar hasta el 75% la tasa de empleo de la población entre 20 y 64 años, mejorar los niveles de educación y promover la integración social, fundamentalmente a través de la reducción de la pobreza.

La Comunicación de la Comisión «La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial»<sup>23</sup> le da continuidad e identifica la necesidad de emprender acciones

---

cativa realizada en este sentido y desarrolla el modo en que la eventual agencia de deuda europea podría estimular el crecimiento a través del mercado de bonos sin renunciar al incremento del presupuesto comunitario que también propugna. PALIOURAS, V., «Why Europe Should Say No to the Proposed Framework of Economic Governance: A Legal and Policy Analysis in Light of the Establishment of the European Stability Mechanism and the Euro Plus Pact (April 30, 2011)», *Touro International Law Review*, <http://ssrn.com/abstract=1908435>, pp. 33-35. En este sentido, la importancia que dan otros como Scott, a la mutualización del riesgo a través de los eurobonos, con un límite del 60% sobre el PIB, evitarían tener que llegar a la federación fiscal (o seguir por el camino del Pacto de Estabilidad y su sucesor, el TSCG), ya que cada país, cumpliendo ese límite podría decidir sus gastos e ingresos. SCOTT, H., «When the Euro falls apart ? A sequel» en [www.law.harvard.edu/](http://www.law.harvard.edu/). SCHELKLE, W., «Good governance in crisis or a good crisis for governance? A comparison of the EU and the US» LESQ Paper N° 16/2009; DE GRAUWE, P. *What kind of governance for the eurozone?*, CEPS, n.º. 214/sept. 2010.

<sup>22</sup> COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión *Estrategia 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM(2010) 2020.

<sup>23</sup> COMISIÓN EUROPEA, *La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*, COM (2010) 758 final.

en el conjunto de las políticas comunitarias y llevar a cabo un mejor uso de los fondos comunitarios en apoyo de la inclusión social. Posteriormente, también el Acta del Mercado Único<sup>24</sup> plantea la solución de deficiencias detectadas en el Mercado Interior y el desarrollo de todo su potencial para el mayor bienestar de los ciudadanos. Contrasta con todo ello la realidad de una Unión Europea donde avanzan las perspectivas de exclusión social.

Frente a la diversidad de los Estados Miembros, y en el contexto de austeridad, asistimos a demandas de un planteamiento más integrado sobre política social y de empleo, cambios en la dirección del gasto comunitario (con mayor peso del empleo y el crecimiento en los fondos estructurales) y, por supuesto, impulsos hacia una mayor unificación de las políticas de ingreso y gasto de los Estados. Mientras tanto, hay que valorar también el impacto que el refuerzo de la gobernanza económica está suponiendo en las políticas de cohesión nacionales y supranacional.

#### 1. EL IMPACTO DE LA REGLA DE CONSOLIDACIÓN FISCAL EN LOS OBJETIVOS SOCIALES

En los primeros momentos de la crisis, los Estados de Bienestar europeos actuaron como una red que ha frenado la pobreza y la desigualdad; hasta 2010 el análisis de los gastos públicos en la UE muestra un incremento continuado, siendo los principales capítulos en porcentaje del PIB la protección social seguida de salud y educación<sup>25</sup>. Según las estimaciones de la Comisión Europea<sup>26</sup>, en la primera fase de la crisis la población con ingresos más bajos no se resiente porque los instrumentos de apoyo fueron reforzados. Sin embargo, entre 2009 y 2010 empieza a verse el descenso del gasto público del total de los gobiernos europeos, aunque aun permaneciendo la mayor parte de él (43,2%) dedicado a gastos sociales. A pesar de ello,

---

<sup>24</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión Acta del Mercado Único Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza «Juntos por un nuevo crecimiento», COM(2011) 206 final*

<sup>25</sup> De acuerdo con los datos de EUROSTAT, el aumento de los gastos de los gobiernos entre 2008 y 2009 ha sido el más importante registrado en los últimos 15 años; tanto en la eurozona como en el resto de la UE crecieron los gastos por desempleo y en, conjunto, del gasto social. EUROSTAT *Government expenditure by sub-sector of general government*, 2010 data, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<sup>26</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Employment and social development in Europe 2011*, Brussels, 2012, p. 78.

los datos de 2010<sup>27</sup> revelan que un 23% de los ciudadanos europeos estuvieron en riesgo de pobreza o exclusión social de acuerdo con el indicador AROPE<sup>28</sup> de la Estrategia 2020.

Aunque las transferencias se mantengan en cuantía total hay que tener en cuenta, tal y como estima la Comisión, que las reformas de consolidación fiscal tendrán fuertes efectos en la distribución de ingresos, pudiendo tener los recortes de gastos y servicios sociales efectos regresivos en los grupos de población con menor renta<sup>29</sup>. En su reciente estudio sobre las claves de la situación social actual<sup>30</sup>, pone de manifiesto cómo la crisis ha elevado el riesgo de exclusión del mercado de trabajo a largo plazo y, de manera importante, el número de personas dependientes de los subsidios de desempleo y de los servicios sociales. España se encuentra entre los países con más alto incremento del riesgo de exclusión laboral junto con Bulgaria, Irlanda, Grecia y Rumanía.

Es destacable que en su valoración de la situación social, la Comisión sí se hace eco de las corrientes doctrinales que atribuyen efectos que promueven o dificultan la cohesión social según el tipo de medidas. Entre las últimas, se señalan específicamente los recortes de transferencias sociales, gastos sociales y educación o el incremento en los impuestos sobre el consumo (IVA). En conexión con ello se ponen de manifiesto las distintas posibilidades de acción de las que han gozado los EEMM, de modo que el impacto social queda condicionado por el diseño de las medidas y por la falta de uniformidad en el mismo a lo largo de la UE. Esto nos aboca de nuevo al deba-

---

<sup>27</sup> EUROSTAT diferencia esta ratio respecto a la situación «antes de transferencias sociales» lo que da cifras de aumento (0,6% para el conjunto de la UE y cifras significativamente mayores en algunos Estados Miembro, la mayor de ellas en España: 3,7%.); las transferencias sociales operan en la UE como un claro freno y mitigador de la pobreza monetaria. EUROSTAT, *23 % of EU citizens were at risk of poverty or social exclusion in 2010* <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

<sup>28</sup> At Risk Of Poverty and/or Exclusion

<sup>29</sup> EUROSTAT, *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure* <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>; EUROSTAT, *Government expenditure by sub-sector of general government*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Ver también DHÉRET, C., ZULEEG, F., *Impact of the economic crisis: greater income equality but less well being?*, Policy Brief 2010, European Policy Centre. CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K., VAN VLIET, O., «Patterns of welfare state indicators in the EU: Is there convergence?» en *Journal of Common Market Studies* 48, 3, pp. 529-556.

<sup>30</sup> EUROPEAN COMMISSION, *supra*, pp. 29-32. Estas afirmaciones de la Comisión se basan s su vez en el reciente estudio JENKINS, S., BRANDOLINI, A., et al., *The Great Recession and the distribution of the households income* en [www.frdb.org/](http://www.frdb.org/).

te sobre la mayor coordinación en la gobernanza económica (podríamos añadir «y social»).

La Comisión trata de conciliar en el citado informe la constatación del agravamiento de la situación social en la UE con la asunción y el beneplácito a las exigencias comunitarias de consolidación fiscal<sup>31</sup>.

Las afirmaciones de la Comisión son, a nuestro juicio, muy prudentes y acompañadas, como se ha dicho, con la realidad que se impone a los Estados en el marco de gobernanza estudiado y ante las estrictas recomendaciones de consolidación fiscal. La realidad nos muestra que el margen de acción es excesivamente estrecho y que poco van a poder hacer los estabilizadores automáticos; las previsiones comunitarias para el gasto social confirman una previsión de decrecimiento general en la UE hasta el año 2013<sup>32</sup>.

## 2. LA CONTRIBUCIÓN DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

En paralelo a las mencionadas medidas para el refuerzo de la gobernanza económica se desarrolla un nuevo marco legislativo para la política de cohesión social. Lanzados sus fundamentos en noviembre de 2011 para el período 2014–2020, tiene como eje estratégico el refuerzo del crecimiento y el empleo, canalizando las inversiones hacia los fines de la Estrategia Europa 2020 y alineando con ella los objetivos de los Fondos. El paquete legislativo derivado incluye normas comunes para los Fondos —con la intención de simplificarlos, armonizarlos, poder combinar mejor su actuación y mejorar la eficacia de la UE— y reglamentos específicos para el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Globalización y el Programa para el cambio social y la innovación<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> «Actualmente, las políticas de empleo necesitan afrontar el limitado margen fiscal en varios Estados Miembros. Las políticas de empleo deben enfocarse hacia aquellos grupos en riesgo de exclusión social pero siendo consecuentes con el avance rápido recomendado hacia la consolidación fiscal. (...). Allí donde la consolidación fiscal lo permita, los estabilizadores automáticos deben apoyar la economía», EUROPEAN COMMISSION, *supra*, p. 32. Traducción de la autora.

<sup>32</sup> EUROPEAN COMMISSION, *European Economic Forecast Autumn 2011*, <http://ec.europa.eu/>.

<sup>33</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development

La concentración en los objetivos de la estrategia 2020 es, efectivamente, una de las características de esta legislación que establece que el contrato de partenariado con los EEMM fijará los compromisos con los que se concreten aquellos; en algunas regiones y Fondos (por ejemplo en el FEDER y las regiones más desarrolladas y en transición) una gran parte de la financiación queda reservada para objetivos 2020. El Fondo Social Europeo, por su parte, queda plenamente alineado con los objetivos comunitarios sobre educación, empleo y reducción de la pobreza; así, al menos un 20% de su asignación a cada Estado Miembro debe dirigirse a inversiones que combatan la exclusión social y la pobreza.

Es esencial subrayar cómo en el replanteamiento de los fondos de cohesión social para el próximo periodo plurianual se refuerza la condicionalidad; los contratos que la Comisión Europea firmará con los países receptores se concentrarán en un número más estrecho de objetivos. Además, de la cantidad a recibir por el Estado Miembro, una parte se percibirá como «bonus de eficacia» para compensar a las regiones por la buena ejecución de la financiación. A sensu contrario, la Comisión puede exigir que se suspenda la financiación que otorga si no se trata adecuadamente el objetivo comprometido. Los incentivos para que se cumplan los objetivos 2020 se manifiestan en la exigencia de unas condiciones antes de que se desembolsen las asignacio-

---

Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, COM(2011) 615 final/2; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006 COM(2011) 614 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006 , COM(2011) 612 final/2; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006 COM(2011) 607 final /2; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Globalisation Adjustment Fund (2014 - 2020) COM(2011) 608 final; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a European Union Programme for Social Change and Innovation COM(2011) 609 final; Regulation of the European Parliament and of the Council on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal COM(2011) 611 final/2; Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and implementation of such groupings COM(2011) 610 final/2.



nes de los Fondos y otras a posteriori para conseguir el desembolso de nueva financiación.

De acuerdo con el hilo conductor de este trabajo hay que destacar que la política de cohesión queda así conectada en esta nueva regulación con la gobernanza económica europea. Se trata de asegurar que la eficacia de la política de cohesión no quede reducida por unas finanzas públicas no saneadas en el país receptor de fondos. La política de cohesión se liga al procedimiento de déficit excesivo, al de desequilibrio excesivo y al Semestre Europeo, de modo que el Contrato de partenariado establecido con un Estado Miembro puede ser modificado para adaptarse a nuevas circunstancias y responder a las recomendaciones del Consejo. En definitiva, el incumplimiento de esas recomendaciones por parte de los Estados Miembros puede llevar a la suspensión de la financiación. La condicionalidad existía ya para el Fondo de Cohesión pero ahora se convierte en un mecanismo más automático y extendido a todos los Fondos.

En este sentido, la reunión del Consejo que tuvo lugar el 13 de marzo de 2012, decidió suspender los compromisos adoptados con Hungría en financiación procedente del Fondo de Cohesión (495,2 millones) por no haber seguido las recomendaciones bajo el procedimiento del déficit excesivo realizadas en el Consejo de enero 2012 para reconducir su déficit por debajo del valor de referencia. Esta sanción supone una suspensión del 29% del compromiso establecido para el Fondo de Cohesión; es la primera vez desde que se creó el Fondo de Cohesión en 1994, en que se ha invocado la suspensión del compromiso.

Con el desarrollo de la gobernanza económica se pone en marcha una nueva forma de solidaridad. La solidaridad fiscal que se instala de facto no es un sistema de transferencia de los más ricos a los menos favorecidos sino un acuerdo de mutua responsabilidad, donde cada uno tiene que cumplir su parte; en este caso el país que quiere recibir fondos debe cumplir las reglas de juego de la disciplina fiscal<sup>34</sup>.

### 3. EL FOCO SOBRE EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

Tras el «Fiscal Compact» aparecen desde distintos actores políticos (tanto el Parlamento Europeo, en sus consideraciones al *Two pack*, como el Pre-

<sup>34</sup> EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW REVIEW Editorial, «Rethinking solidarity in the EU, from Fact to Social Contract» en *European Constitutional Law Review*; Vol. 7, 2011, Issue 3, p. 172.

sidente francés F. Hollande, nada más ser elegidos o el Presidente del BCE (M. Draghi) la demanda de que sea lanzado también un «Growth Compact». El enfoque sobre el crecimiento, frente a la disciplina fiscal consagrada por el TCEG, se une al impulso del empleo; ello configura también el marco de la cohesión, a nuestro juicio, de manera limitada y conectada con la gobernanza económica.

La Acción para la Estabilidad, el Crecimiento y el Empleo<sup>35</sup>, presentada por la Comisión, hace explícito que los Estados Miembros no están eligiendo el camino más adecuado para estimular el crecimiento en las decisiones adoptadas para la consolidación fiscal. La Comisión se hace eco del hartazgo de los ciudadanos y expresa la necesidad de ofrecerles una esperanza de un futuro mejor y estimular el crecimiento para evitar dificultades crecientes tanto en lo político (déficit democrático) como en lo social (exclusión social).

No obstante, las medidas con las que la Comisión quiere aterrizar los objetivos de crecimiento y empleo, (que implican tanto a los Estados Miembros como a las instituciones comunitarias) siguen la línea argumental manejada hasta el momento: consolidación fiscal, refuerzo de la gobernanza económica y refuerzo del mercado interior. De hecho, se explicita cómo los nuevos instrumentos de gobernanza económica serán empleados como medio para supervisar la implementación realizada.

Cubriendo, en parte, algunas deficiencias que hemos destacado en las anteriores pautas de gobernanza económica, da orientaciones dirigidas al gasto público, recomendando una consolidación fiscal respetuosa del crecimiento económico, urgiendo a los Estados a proteger el gasto en investigación, gestión sostenible de los recursos naturales, energía y, lo que conecta directamente con la línea de este trabajo, educación y servicios sociales.

Asumiendo la escasez del presupuesto comunitario, y sin atisbar siquiera un posible aumento del mismo o el desarrollo de un eventual presupuesto contracíclico, la iniciativa comunitaria plantea el papel de la UE como un catalizador del crecimiento. Esta iniciativa habla de dar pasos hacia una Unión Económica y Monetaria plena y abre la puerta a hacia la Unión bancaria, con un sistema único de garantía de depósitos y una supervisión financiera integrada. Aunque alude a los ciertamente imprescindibles procesos que avancen en la legitimación democrática de una ulterior integración, no pro-

---

<sup>35</sup> EUROPEAN COMMISSION, Communication from the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank Action for Stability, Growth and Jobs, COM(2012) 299 final provisions. p. 15.

fundiza en aspectos relativos a la unión fiscal, que, a nuestro juicio, permitirían un giro en la política de cohesión social supranacional.

## VI. CONCLUSIONES

En la encrucijada de la crisis de la deuda hemos asistido a decisiones de la Comisión y el Consejo tachadas de improvisadas y forzadas por los acontecimientos o la presión de los mercados. En este sentido, el TECG tiene la virtualidad de dar una respuesta consensuada y jurídicamente reforzada (aunque no tanto como se hubiese querido al faltar 2 de los Estados Miembros), consagrando la acción y la responsabilidad colectiva en la UE. Si asumimos que el éxito de la política fiscal depende de cómo se distribuyen gastos o ingresos (o sus recortes, en este caso), y hablamos de un mercado integrado, con política monetaria única como es la eurozona, es esencial la coordinación de respuestas. Ante posibles desequilibrios entre Estados que tengan distinto ritmo de recuperación y gasto, los beneficios fiscales son tanto mayores cuánto mayor es la convergencia de estas políticas. Todo ello hace que valoremos de forma positiva este refuerzo de la gobernanza económica común.

Podemos criticar, en cambio, el modo en que el Tratado zanja el tradicional debate económico sobre austeridad *versus* estímulo fiscal: éste se somete al cumplimiento de la ortodoxia financiera, inherente al modelo de la UEM y blindada ahora al incorporarse a las Constituciones, mientras persiste la disociación en el planteamiento europeo de convergencia nominal frente a la real. La convergencia de nuevo se ancla en límites de déficit y deuda, discutiendo por otros derroteros los indicadores sociales de la Estrategia 2020; sus cifras empeoran a medida que se recorta el gasto social como consecuencia, precisamente, de los estrictos límites de convergencia nominal. Al mismo tiempo, el modelo de cohesión económica y social de la UE tiende a una solidaridad limitada y condicionada. La condicionalidad ata el acceso a los fondos de rescate y a los fondos de cohesión al cumplimiento de las reglas de consolidación fiscal y al buen desempeño en la ejecución de fondos.

El Tratado no está recogiendo suficientemente las mencionadas llamadas de atención sobre el ajuste excesivo y su velocidad. Las estrategias propuestas después para completar su planteamiento ponen el foco en el crecimiento y el empleo, conectando con el esquema inicial del modelo de la UEM, pero no hacen un planteamiento integral sobre cohesión social en el nuevo marco de la disciplina fiscal.

La condicionalidad a la que se someten las ayudas comunitarias y la equi-

paración de medidas para todos los Estados Miembros es inconsistente con la falta de un Tesoro Europeo, que se financie con impuestos europeos, que emita eurobonos, que asuma riesgos comunes y que haga una política contracíclica. En definitiva, el refuerzo de la gobernanza económica queda desequilibrado sin política fiscal común lo que, en nuestra opinión, y tal y como está planteada, lleva a un déficit en el cumplimiento de los objetivos de cohesión económica y social de la Unión Europea.

EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA  
DENTRO DEL NUEVO MARCO CONDICIONAL DE COHESIÓN SOCIAL  
EN LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN: Este trabajo se fija en las aportaciones del TCEG, situándolo y explicándolo dentro de todo un conjunto de decisiones de política económica que han marcado las pautas de gobernanza y las soluciones planteadas a la crisis desde su estallido. Todo ello es posible dentro de la elección de un determinado marco económico, el de la Unión Económica y Monetaria, marco peculiar e incompleto al carecer de política fiscal común. Nuestro planteamiento es que todo ello lleva a un cambio en el modelo de solidaridad y cohesión social de la Unión Europea, lo que se acompaña con otras novedades que en ese ámbito está impulsando la Comisión para contrarrestar los efectos de la crisis.

PALABRAS CLAVE: gobernanza económica, condicionalidad, cohesión social

THE TREATY ON STABILITY, COORDINATION AND GOVERNANCE  
IN THE DEFINITION OF A NEW CONDITIONAL FRAME  
OF SOCIAL COHESION FOR THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: This article focuses on the contributions of TSCG, explaining it as a part of a whole range of economic policy decisions that have directed the European guidelines and solutions proposed to the crisis. This is possible in a given economic framework: the Economic and Monetary Union, a peculiar and incomplete frame as it lacks a common fiscal policy. Our approach is that all this leads to a change in the model of solidarity and social cohesion of the European Union, which is accompanied with other developments in this area proposed by the Commission to counteract the effects of the crisis.

KEY WORDS: Economic governance, conditionality, social cohesion.

LE TRAITÉ SUR LA STABILITÉ, LA COORDINATION ET LA GOUVERNANCE  
DANS LA DÉFINITION D'UN NOUVEAU CADRE CONDITIONALE DE COHÉ-  
SION SOCIALE À L'UNION EUROPÉENNE

RÉSUMÉ: L'article aborde les contributions de TSCG, en l'expliquant dans toute une série de décisions de politique économique qui ont marqué les règles de gouvernance et des solutions proposées après la crise. Tout cela est possible dans le choix d'un cadre économique donné: l'Union Économique et Monétaire, cadre incomplet puisqu'il manque d'une politique fiscale commun. Notre approche est que tout cela mène à un changement dans le modèle de solidarité et de cohésion sociale de l'Union Européenne, ce qui est accompagné d'autres développements que dans ce domaine est en train d'impulser la Commission pour contrer les effets de la crise.

MOTS CLÉS: Gouvernance économique, conditionnalité, cohésion sociale.

