

La complicada modificación del Tratado de Lisboa

Francesc Granell*

Entre las Conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de octubre de 2010, se adoptó una en que se decía "con el fin de garantizar un crecimiento equilibrado y sostenible, los Jefes de Estado y de Gobierno convienen en que es necesario que los Estados miembros establezcan un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la Zona euro en su conjunto e invitan al Presidente del Consejo Europeo a iniciar consultas con los miembros del Consejo Europeo sobre una modificación limitada del Tratado que resulta necesaria para ello, sin que se modifique el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la UE", que consagra, por cierto, el principio de la no corresponsabilidad financiera con otros estados miembros que ya procedía del artículo 100 del Tratado de la Comunidad Europea¹.

En este contexto, la Comisión Europea deberá llevar a cabo los trabajos preparatorios sobre las características generales del nuevo mecanismo futuro para permitir que el Consejo Europeo adopte una decisión definitiva sobre el mecanismo de crisis y la modificación limitada del Tratado que ello implicaría, a fin de que los posibles cambios puedan ser ratificados, a más tardar, a mediados de 2013, que es cuando expirarán los arreglos actuales.

Asimismo, se reiteraba, una vez más, que al mismo tiempo que se refuerza la disciplina presupuestaria en la Unión Europea, es fundamental que el presupuesto de la UE y el próximo marco financiero plurianual reflejen los esfuerzos de saneamiento que están llevando a cabo los

Estados miembros con el fin de conducir el déficit y la deuda por una senda más sostenible, y se decía que, ante la necesidad de alcanzar los objetivos de Europa, se tratará el modo de garantizar que el gasto a escala europea pueda hacer una contribución adecuada a esta labor, afirmación, esta última, que muestra una gran dosis de hipocresía si tenemos en cuenta que el presupuesto de la UE solamente representa el 1 por 100 de la renta combinada de los estados miembros, y que el Consejo y el Parlamento Europeo han chocado respecto al Presupuesto de 2011, por lo que todo apunta a que la UE deberá vivir un tiempo con el presupuesto prorrogado, con todas las estrecheces que ello comporta, teniendo en cuenta, además y por si fuera poco, que los países de la UE contribuyentes netos al presupuesto de la UE no aceptan propuestas para que pueda superarse el techo presupuestario actualmente existente y que data del Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, cuando aún no existía la UEM ni el euro.

A partir de estas conclusiones del Consejo Europeo de 28-29 octubre, quedan abiertas una serie de cuestiones que no son fáciles de resolver de forma satisfactoria, teniendo en cuenta las distintas posiciones mantenidas por los diferentes miembros de la UE y las "prisas" derivadas de la inestable situación de los mercados financieros, que no sólo sancionan gravemente a los países más débiles sino que podrían llegar a poner en peligro el "euro" como moneda y símbolo del éxito hasta ahora alcanzado por la integración europea².

* Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona.

¹ Consejo Europeo: Conclusiones del Consejo Europeo (28 y 29 octubre de 2010), doc. EUCO 25/10, CO EUR 18, CONCL 4.

² Hay que destacar que, así como el Tratado Constitucional incluía el himno, la bandera y el euro como símbolos europeos, la oposición británica en la Conferencia Intergubernamental 2007, que condujo a la aprobación del Tratado de Lisboa, obligó a su explicitación.

Cuando se estaba discutiendo si el euro podía o no ponerse en marcha en la década de los noventa hubo, ya, una considerable discusión sobre si una moneda única iba a ser viable en un espacio económico con políticas fiscales asimétricas, con un presupuesto común corrector muy bajo, y niveles de renta y productividad diversos entre los diferentes países eventualmente componentes de la Zona Monetaria Unificada. Milton Friedman llegó a decir que el Euro no aguantaría, como moneda única, más de diez años debido a las asimetrías existentes entre los países europeos potencialmente participantes. El Informe Delors, que abrió el camino a la parte monetaria del Tratado de Maastricht, prefirió oír las ideas de Robert Mundell respecto a que una moneda única era posible y conveniente para que la UE pudiera avanzar hacia mayores niveles de integración.

Tras esta discusión, se diseñaron los artículos de la UEM del Tratado de Maastricht, y se estableció el diseño del Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo nada keynesiano, y sí muy velador de políticas ortodoxas neoclásicas, en las que lo primero era mantener la estabilidad en todas sus manifestaciones, y en los que se trataba de restringir al máximo los déficit presupuestarios de los países que se instalaran en la Zona euro, que debía ponerse en marcha en 1997 o, a más tardar, en 1999

La verdad sea dicha es que la UE fue muy poco escrupulosa a la hora de escrutar a los países que entraban en la Zona euro inicial, pensando que una vez dentro se podrían producir los procesos de convergencia y ajuste que determinarían y harían posible la estabilidad de la zona, sin que ésta cayera en entredicho.

En el plano español, hay que constatar que se tenía mucho interés en entrar en el euro “a la primera”, aunque en los años posteriores al gran derroche de 1992, en que se debieron financiar simultáneamente la Expo de Sevilla, los Juegos Olímpicos de Barcelona y la capitalidad cultural europea de Madrid, España no cumplía con los criterios de convergencia de Maastricht y, por ello, durante las negociaciones de ingreso en la UE de Austria, Finlandia, Noruega (que luego renunciaría a entrar) y Suecia, España se opuso tenazmente a que los nuevos llegados a la UE contaran a la hora de calcular la mitad más uno de los países cumplidores pues, como los nuevos llegados cumplían, España hubiera quedado marginada de la primera ola de países del euro.

España —que participó activamente en la preconstitución y creación del euro³— quería entrar en la Zona euro

desde el principio y, por ello, debió aplicarse a políticas restrictivas capaces de hacer que nuestra economía se ajustara a los criterios de convergencia respecto a tipos de cambio, déficit público y *stock* de deuda pública y tipos de interés.

Incluso Grecia que, como después se ha sabido, no cumplía con los criterios, logró maquillar sus estadísticas para poder entrar en la Zona euro cuando éste entró en circulación efectiva, ya que no pudo hacerlo al ponerse en marcha el euro como moneda fiduciaria.

Con esto, entraron, al final, en la Zona euro todos los países que quisieron hacerlo y, después, todos los países que se han integrado en la UE en 2005 y 2007 han aceptado —en sus Actas de Adhesión— que se incorporarían a la zona cuando sus circunstancias les permitieran cumplir con los requisitos de Maastricht

Salvo la autoexclusión inicial de Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca y que Grecia tuvo que esperar a 2002 para entrar, fueron 11 de los entonces 15 Estados miembros de la UE que entraron en el euro al crearse éste en 1999. Después ha seguido habiendo solicitudes hasta tal punto que, en 2002, entraba Grecia, en 2007 Eslovenia, en 2008 Chipre y Malta, en 2009 Eslovaquia y en 2011 Estonia.

La Zona euro empezó, pues, con once Estados miembros y ahora tiene diecisiete porque disponer de una moneda única estable permite evitar riesgos empresariales sobre el contravalor en su moneda nacional del valor de sus exportaciones y garantizar el funcionamiento del mercado interior, pero la cuestión de la introducción de una moneda única ha sido objeto de viva controversia entre operadores económicos y economistas, pues una parte de éstos últimos han puesto de relieve los problemas que pueden tener ciertos países débiles para mantenerse dentro del euro por sus tendencias casi naturales hacia el déficit fiscal y/o la inflación.

El principal problema que se ha venido presentando a la Eurozona, desde su puesta en marcha no ha sido que, al menos hasta ahora, los tipos de cambio irrevocables entre los países miembros hayan podido peligrar, sino los ritmos desiguales de inflación registrados en los diversos Estados miembros, lo cual ha mermado la capacidad competitiva intrazonal de las exportaciones de los países más afectados por la inflación y menos competitivos. Además, los déficit presupuestarios excesivos en que han caído algunos de los Estados integrados en la Eurozona les ha obligado a emitir deuda pública por encima del tope del 60 por 100 establecido por el Tratado de Maastricht, debiendo aceptar colocarla muy por encima de los tipos de interés que tiene que sufrir la deuda alemana. Como es bien sa-

³ Francesc Granell: *La contribución española al nacimiento del Euro*, en ANALES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS, 2004.

bido, el tope de endeudamiento del 60 por 100 del PIB es una auténtica quimera y no solo esto —que ya antes también sucedía—, sino que las cifras de deuda en relación al PIB van en aumento año a año como consecuencia de que los déficit presupuestarios no cesan.

Para evitar este tipo de situaciones de déficit excesivo se decidió establecer un “Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, de acuerdo con el consenso alcanzado en el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996. En base a ello, el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997 pudo sellar el pacto tras su elaboración por el ECOFIN. Con tal pacto, los países del euro se obligaban a mantener su déficit público dentro del margen del 3 por 100 establecido por el Tratado de Maastricht, pero como consecuencia de los excesos de gasto público practicados en algunos países en base a políticas anticíclicas y de las dificultades presupuestarias derivadas de la crisis económica, este criterio de déficit se flexibilizó tras constatar que casi ningún país de la Eurozona lo cumplía, a pesar de que la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Consejo de Ministros habían tratado de velar por impedir que los países cayesen en “déficit excesivo”. Podemos decir para resumir, que la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fue un auténtico fracaso y que el contenido del artículo 126 del Tratado de Funcionamiento diciendo que “los Estados miembros evitarán déficit públicos excesivos” ha quedado en nada.

Esta situación de déficit excesivo de los países integrados en el euro no ha ahorrado disgustos ni a grandes ni a pequeños, pues tanto Grecia o Portugal cuanto Francia y Alemania y no digamos, ya, España y otros miembros de la Eurozona han estado y están incurridos en tal situación con, la verdad, una tolerancia totalmente asimétrica por parte del Consejo, que ha dejado hacer, a pesar de las advertencias y llamadas reiteradas a reconquistar los equilibrios por parte de los servicios de la Comisión Europea en su calidad de “guardiana de los tratados” y del Banco Central Europeo encargado de evitar que se degrade la imagen de la moneda común.

Estos abusos de déficit condujeron a la difícil situación presupuestaria en que se llegó a encontrar Grecia a principios de 2010, por no ser capaz de ajustar sus gastos a la realidad de sus disminuidos —por la crisis económica— ingresos y ha conducido también a la dramática situación en que se ha encontrado Irlanda en noviembre de 2010, como consecuencia no solamente del déficit presupuestario sino de la nacionalización de las pérdidas de sus bancos abrasados por la crisis hipotecaria y que ha llevado el déficit combinado de sus cuentas públicas hasta más allá del 30 por 100 de su PIB⁴.

⁴ El mayor problema ha sido el representado por el Anglo Irish Bank que, solo él ha necesitado 29.300 millones de euros de

Con estas magnitudes de déficit y las reticencias a rescatar de, sobre todo, Alemania, que se ha negado a ser el “pagano” como otras veces, los mercados financieros se han puesto muy duros contra los países más endeudados y con menos perspectivas de que una recuperación económica rápida permitiera remontar el pinchazo en los ingresos fiscales que se ha producido y una caída significativa de los *rating* de los países europeos más vulnerables, con lo que éstos han tenido que someterse a endeudarse a muy caros tipos de interés por la poca fiabilidad que los mercados financieros internacionales dan a los títulos y las emisiones de los países que son incapaces de autoordenarse.

Con este telón de fondo de una progresiva ola especulativa e incapaz de obligar a sus países díscolos a restablecer sus equilibrios, el 7 de mayo de 2010 los Jefes de Estado y de Gobierno de la Zona euro se reunieron para reafirmar el compromiso de asegurar la estabilidad, unidad e integridad de la Unión Económica y Monetaria, y se convino que la Comisión Europea propusiera un mecanismo que, aprobado por los ministros de Economía y Finanzas de la UE, pudiera garantizar tal estabilidad. Tras la aprobación por el ECOFIN del 9 de mayo, el Reglamento 407/2010 de 11 de mayo⁵ estableció un “Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera”, que iba mucho más allá que el Mecanismo de Ayuda Financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros, que se creó, en su día, por Reglamento 332/2002 de 18 de febrero de 2002, pues, ahora, en 2010, ya no solamente se hablaba del equilibrio de la Balanza de Pagos de un Estado miembro, sino de “preservar la estabilidad financiera de la Unión Europea estableciendo las condiciones y procedimientos en las que podrán concederse ayudas financieras a un Estado miembro que se encuentre afectado o gravemente amenazado por una severa perturbación económica o financiera ocasionada por acontecimientos excepcionales que no puede controlar”. Por otra parte, y esto es sumamente importante en términos de cooperación mundial entre países desarrollados, el “Mecanismo” creado preveía su activación con el apoyo conjunto UE/Fondo Monetario Internacional bajo la base legal del art 122.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

El Mecanismo puede llegar a movilizar un total de 750.000 millones de euros, de los que 60.000 millones son aportados por la Comisión Europea, financiándose ésta en los mercados de capitales o a través de operaciones

rescate, el Allied Irish Bank con 7.200; 5.400 el Irish Nationwide; 3.500 el Bank of Ireland y 250.000 el EBS. Para poner esta cifras en perspectiva debe pensarse que el PIB irlandés es de 156.100 millones de Euros (contra 1,051 billones España).

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la UE del 12 de mayo de 2010.

con instituciones financieras; 440.000 millones en forma de avales bilaterales de los Estados miembros accionistas de la, para ello, creada sociedad anónima “Facilidad Europea de Estabilización Financiera” (de los que España podría soportar —hasta el 31 de diciembre de 2013, en que expira la línea— 53.900 millones) y 250.000 millones que serían aportados por el Fondo Monetario Internacional de acuerdo con las condiciones establecidas para sus servicios financieros y tras acuerdo de los países de la UE con otros de los principales accionistas del FMI de fuera de la Zona euro: Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá y Suiza⁶.

Grecia ha obtenido ya, en base a este mecanismo, un Acuerdo de Giro del FMI de 26.000 millones, de los que hasta el momento ha dispuesto menos de 7.000 millones, y está por ver que cantidad se podrá movilizar a favor de Irlanda, una vez la misión del FMI/UE que visita Dublín —tras el acto de contrición de su Gobierno reclamando apoyo externo el 20 de noviembre— llegue a las correspondientes conclusiones. El hecho de que el PIB irlandés haya tenido un retroceso del 10,5 por 100 en los últimos dos años, no hace pensar que pueda haber esperanzas de un aumento de los ingresos públicos para que el déficit vaya reduciéndose, por lo que el gobierno irlandés se verá obligado a algo que no quería: aumentar algunos tipos impositivos, hasta ahora muy bajos y atractivos para los inversores internacionales.

Los préstamos o líneas de crédito concedidas deben seguir las pautas normales en el uso de recursos del Fondo Monetario Internacional y debe exhibirse un programa de ajuste que permita volver a los equilibrios fundamentales, lo cual explica que todos los países europeos más vulnerables hayan ido reconduciendo sus políticas económicas en previsión de, llegado el caso, mayores y más drásticos ajustes de gastos públicos o aumentos de impuestos si llegan a precisar del Mecanismo Europeo de Estabilización.

La posibilidad de hacer permanente este mecanismo de rescate, aprobado solamente hasta 2013, obliga a plantearse la revisión del Tratado de Lisboa que, heredero de la Constitución Europea respecto a cuestiones económico-financieras, no preveía que la situación llegara a deterio-

⁶ Esta intervención del FMI resulta útil por la experiencia que tienen sus más de 2.000 funcionarios en establecer condicionalidades para hacer frente a crisis, pero va más allá de lo que resulta normal de acuerdo con lo que se espera del FMI, que es apoyar a los países con problemas de balanza de pagos y no a los países insolventes como pueda ser el caso de Irlanda. A decir verdad, los países de la Eurozona no tienen problemas de balanza de pagos pues la Zona euro mantiene una balanza global de pagos equilibrada, gracias a la fuerza de las exportaciones alemanas. Ver Alan Beattie: IMF faces questions over Irish bail-out, FINANCIAL TIMES, 22 noviembre 2010.

rarse en la forma que lo ha hecho y que ha conducido a todas estas “heterodoxias”. Fue en la reunión celebrada en Dauville el 18 de octubre⁷ que el tándem Merkel/Sarkozy —con desprecio de los otros miembros de la UE o, al menos, de la Eurozona— lanzó la idea de la minirreforma del Tratado de Lisboa y el establecimiento de un sistema automático de sanciones que podría llegar hasta el extremo de quitar a los países infractores su derecho de voto en el Consejo. La posición alemana de la Cancillera Merkel fue matizada por el Presidente Sarkozy, que consiguió rebajar la dureza de las sanciones a cambio de aceptar una reforma del Tratado de Lisboa, introduciendo en él un mecanismo de resolución de crisis.

Al final y pese a la oposición inicial de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y hasta del presidente del Eurogrupo, el luxemburgués Juncker, o el Presidente del Banco Central Europeo, Trichet, que no quiere que se asigne a los bancos centrales un papel de financiadores de las crisis, Merkel y Sarkozy consiguieron convencer a sus colegas del Consejo Europeo sobre la modificación limitada del Tratado, sin alterar el artículo 125 del Tratado de Funcionamiento de la UE que establece que “los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos”⁸.

A partir de aquí, el Servicio Jurídico del Consejo está viendo como se podría abordar esta minirreforma del Tratado, que muchos consideran que no es tan mini y que, por tanto, requeriría la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental de siempre, incierto resultado, por la necesaria y complicada ratificación que siempre hay que poner en marcha en todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Es cierto que el Consejo Europeo puede decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique, en cuyo caso el propio Consejo adopta por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros⁹. Este procedimiento

⁷ Statement for the France-Germany-Russia Summit, Deauville, 18 octubre 2010.

⁸ Ver el texto adoptado al principio del texto.

⁹ El procedimiento de revisión ordinaria y de revisión “expres” viene establecido en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea que figura entre las disposiciones finales del mismo.

simplificado se usó, por ejemplo, recientemente, para ajustar el número de miembros del Parlamento Europeo, en relación a las últimas ampliaciones de la UE y lo pactado en la Conferencia Intergubernamental conducente al Tratado de Lisboa, por la que se aprobaron el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Decidido si la modificación es substancial o no, habría que ver si hay que modificar el Texto del Tratado o añadir algún Protocolo a los once que ya tiene el Tratado de Lisboa, o si podría hacerse con alguna declaración que se añadiría a las actuales 65 inscritas en el Tratado.

A este respecto, podría pensarse que con un protocolo o anexo podría salirse del paso pues, en virtud del artículo 51 del TUE, tanto los protocolos como los anexos de los Tratados forman parte de los mismos, pero la Jurisprudencia del Tribunal Europeo nos dice que, aún eligiendo este tratamiento, haría falta una Conferencia Intergubernamental y tampoco valdría —como se insinuó en el Consejo Europeo de junio de 2009— que se aprovecharan las Actas de adhesión de Croacia a la UE para introducir el cambio, pues no parece que el artículo 49 del TUE referido a las condiciones de ampliación abra una puerta para escamo-

tear la ratificación del texto a aprobar por los diferentes Estados miembros.

Como el art. 51 del TUE no dice que las declaraciones u otros “actos atípicos”, como puedan ser las conclusiones, declaraciones o resoluciones del Consejo Europeo, formen parte del Acervo de la UE, los textos del Consejo hasta aquí mencionados son solamente textos con valor político o interpretativo, que ahora habrá que tratar de “orquestar” de acuerdo con los procedimientos legislativos europeos.

El Gobierno alemán tiene miedo de que si no se aprueba una minirreforma del Tratado en forma de procedimiento permanente de rescate dando entrada a un procedimiento de sanción a la insolvencia, la Corte Constitucional de Karlsruhe se oponga a que el procediendo de rescate aprobado a título excepcional en mayo de 2010 y que está previsto expire en 2013 pueda ser prorrogado como consecuencia del antedicho artículo 125 del Tratado de Funcionamiento.

El “espectro del Tribunal de Karlsruhe”¹⁰ puede obligar, pues, a una Conferencia Intergubernamental nueva que, nunca se sabe, podrá generar las tensiones a las que ya se ha asistido con otras experiencias previas de modificación de los tratados europeos.

¹⁰ Katinka Barysch: Why Berlin won't back down on euro reform, CENTRE FOR EUROPEAN REFORM BRIEFING NOTE, November 2010.