

Consecuencias jurídicas para un Estado de la Unión Europea del abandono del euro

Fernando de la Hucha Celador*

Frente a los estudios económicos, más o menos exegéticos, sobre la conveniencia o no de la pertenencia a la zona euro, y sobre las ventajas e inconvenientes de la meritada pertenencia, son muy escasos los comentarios (no tiene mayores pretensiones esta colaboración) sobre las consecuencias jurídicas, que lógicamente, llevan abocadas consecuencias económicas.

Por otro lado, hay que partir de la idea de que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tras el Tratado de Lisboa, no es muy explícito en este punto, ya que parte de la idea de que, cumpliendo una serie de objetivos, todos los países adoptarán el euro como moneda común. En los momentos actuales, de los 27 países que conforman la Unión Europea, 17 han adoptado el euro como moneda y 10 no están integrados en la zona euro. De entre estos últimos, habría que subdistinguir entre aquellos cuya no integración se debe al hecho de no cumplir los requisitos exigidos por los tratados y aquellos otros que, voluntariamente y pese a cumplir los requisitos, optaron en su momento por mantener su moneda nacional, destacando entre otros, países tan relevantes como el Reino Unido, Dinamarca y Suecia.

El Tratado de Funcionamiento hace una distinción entre países que forman parte de la zona euro y países que no cumplen las condiciones para integrar la zona euro (arts. 139 y ss. del Tratado de Funcionamiento); junto a ello del Tratado se desprendería una segunda distinción entre países que por voluntad propia quieren abandonar el euro como moneda y países que por incumplir sistemáticamente las condiciones deberfan, previo acuerdo de las instituciones

comunitarias competentes, abandonar el euro. En la segunda de estas cuestiones, resulta claro que el Tratado de Lisboa y el Tratado de Funcionamiento se han limitado a establecer recomendaciones (con la fuerza jurídica que una norma de tal rango tiene en la jerarquía de fuentes comunitarias), cuyo incumplimiento por parte de los estados miembros tienen una sanción benévola, traducible en medidas tales como multas coercitivas, restricción del crédito del Banco Europeo de Inversiones, etc. Hasta tal punto son débiles las medidas coercitivas que el Estado incumplidor que, a su vez, normalmente tendrá problemas de colocación de su deuda pública, puede acudir al denominado "Fondo de Rescate" o someterse a los planes de ajuste del Fondo Monetario Internacional o combinar ambas medidas.

Ejemplos del pasado y del presente han demostrado que estados incumplidores de los requisitos para, en su momento, adoptar el euro como moneda (fundamentalmente los límites del 3 por 100 de déficit público y de la ratio 60 por 100 deuda/PIB) siguen perteneciendo al euro y no nos referimos a países menores, sino a Francia, Alemania o Italia, por ejemplo.

Pero una cosa es la expulsión de la zona euro y otra la exclusión por voluntad propia, supuesto este último que ningún país ha planteado, salvo amenazas veladas o explícitas que no han ido a mayores, es decir, que no se han planteado formalmente.

Evidentemente, una primera conclusión es obvia; la normativa comunitaria no obliga a ningún país a adoptar el euro como moneda ni puede —aun cumpliendo los requisitos— obligarle a permanecer en la zona euro si ya pertenece a la misma. Otra cosa, *de lege ferenda*, como hemos

* Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Pública de Navarra.

dicho es la aspiración de la normativa comunitaria de que en un horizonte a medio plazo los 27 estados adopten como moneda el euro.

Conclusión que implicaría la readopción de la moneda nacional, la devolución, con matices, de la política monetaria al banco central del país correspondiente y la determinación del tipo de cambio de la nueva moneda con el euro. Este proceso, además de costosísimo, sería largo en el tiempo y conllevaría dos consecuencias primarias: a) por un lado, la redenominación de todos los contratos privados; b) un encarecimiento del coste de las transacciones financieras con los países de la zona euro.

Algunos economistas piensan que, además, es menester redenominar la deuda del Estado en cuestión, pero creemos que esta conclusión dependerá de la regulación estatal correspondiente. Simplemente, y en términos jurídicos, no pasaría nada con la deuda pública emitida en euros y con la emitida en la nueva moneda, si bien hay que tener en cuenta que habría un inconveniente económico fácilmente perceptible: a elementos tales como el diferencial con el *bund* alemán habría que añadir el incremento del coste derivado del riesgo del tipo de cambio, de tal manera que no es difícil pronosticar unas mayores dificultades en el acceso a los mercados mayoristas y una elevación del tipo de interés de la deuda pública afectada.

Pero volviendo a los aspectos jurídicos, creo que la salida del euro implicaría para un Estado que, no obstante, sigue formando parte de la Unión Europea (salvo que se pactase con el Consejo y las instituciones comunitarias implicadas una separación *ad hoc*) las consecuencias derivadas del art. 139 del Tratado de Funcionamiento en lo que se refiere a la inaplicación de los tratados a los estados miembros acogidos a una excepción y que son las siguientes:

- a) Inaplicación de las orientaciones generales sobre política económica que afecten a países de la zona euro.
- b) Inaplicación de medios estrictos para controlar los déficit excesivos.
- c) Inaplicación de los objetivos y funciones del SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales).
- d) Inaplicación de los actos del BCE, lo que de facto supondría la salida del mismo del Estado miembro en cuestión.
- e) Inaplicación de medidas monetarias y relativas a los tipos de cambio.

f) Falta de legitimación para nombrar miembros del Comité Ejecutivo del BCE.

g) No se aplicarán las medidas para contar con representación única en las conferencias e instituciones financieras internacionales.

Estas serían las medidas jurídicas más importantes que, a nuestro juicio, comporta la salida de la zona euro. No de menor calado es la suspensión de los derechos de voto en el seno del Consejo cuando se trate de cuestiones que están excepcionadas de cumplir conforme el art. 139.3 del Tratado de Funcionamiento.

Pero, además, los estados no euro (y sus bancos centrales) están excluidos de los derechos y obligaciones previstos en el Capítulo IX del SEBC y del BCE. Además, el Estado miembro no perteneciente a la zona euro abandona automáticamente el Eurosistema, conforme el art. 1 de los Estatutos del SEBC y del BCE, que figura como protocolo número 4 y se incorpora como Anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento.

En un estado de nebulosa jurídica quedan cuestiones básicas como son las siguientes: a) situación de las reservas transferidas por los bancos centrales de la zona euro al BCE (¿se devolverían al Banco Central del Estado que abandona la zona euro?); b) ¿debería el BCE proceder a una devolución de capital al Estado que abandona el euro como moneda? La solución a esta segunda cuestión aparece resuelta en el art. 42 de los Estatutos del SBCE y del BCE; el Estado cuya moneda no sea el euro no puede ser accionista del BCE, de tal forma que tendrá que recuperar el capital aportado.

Pero, con ser ello importante, creemos que la conexión entre el art. 42 y el art. 18 de los Estatutos del BCE impediría que las entidades financieras del Estado que sale del euro puedan solicitar préstamos —con o sin garantía— al BCE para que éste les facilite inyecciones de liquidez, con lo cual habría que buscar inyecciones de liquidez en mercados interbancarios alternativos, fundamentalmente privados, lo cual haría que el coste de financiación sufriera una elevación notable.

Nada dice ni se desprende de los Estatutos del BCE sobre las inyecciones de liquidez a las entidades financieras pendientes de liquidación en el momento de salida del euro. A nuestro juicio, no serían exigibles en el momento de abandono de la zona euro, pero las entidades financieras no podrían refinanciar dichas operaciones ni solicitar más préstamos interbancarios al BCE, lo cual enlaza con otra consideración que afecta también a las entidades de crédito. En efecto, el art. 42.2 de los reiterados Estatutos

dispone que los bancos centrales de los estados miembros que gocen de una excepción de conformidad con el artículo 139 de dicho Tratado conservarán sus competencias en el ámbito de la política monetaria con arreglo a la legislación nacional. Con lo cual, sería el banco central del país de referencia quien determinaría el tipo de interés y procedería a las subastas de liquidez de las entidades financieras, de forma similar, *mutatis mutandis*, a como lo hace el Banco de Inglaterra, por citar un paradigma. Junto a ello, y puesto que rescataría la política monetaria, podría proceder a políticas de devaluación de la nueva moneda, cuyos efectos económicos no nos atrevemos a predecir, si bien los indicadores macroeconómicos no invitan a ser precisamente optimistas. La devaluación —cabe también que la moneda nacional no euro tuviera un tipo de cambio flotante— posiblemente tendría efectos positivos a corto plazo en la balanza de pagos.

No cabe olvidar la posible participación del Estado que abandone el euro en el denominado Fondo de Rescate (verdadero malabarismo de la Unión Europea y del BCE para frenar la crisis de Grecia e Irlanda). En síntesis, se trata de una sociedad domiciliada en Luxemburgo con capital de los países de la zona euro y que avala emisiones de deuda pública de estados de dicha zona.

La pregunta que surge es elemental: para el Estado que abandone ¿cabe anular los avales, o puede éste retirar el capital de la citada sociedad? La respuesta, aunque parezca elemental, no es obvia y no hay en ello contradicción alguna. Si un Estado no participa en la zona euro, qué sentido tiene participar en una sociedad instrumental cuyo objetivo es eludir las exigencias de los tratados y de los Estatutos del BCE para ayudar (con escaso éxito por cierto, como se ha visto en el caso de Portugal y anteriormente en el de Grecia e Irlanda) a países de la zona euro en dificultades. A nuestro juicio, ninguno, de tal manera que habría que negociar la salida del capital de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) y redistribuir los avales entre los socios restantes en proporción a la nueva participación en el capital.

Incluso si contemplamos los Estatutos del FEEF y el Acuerdo-Marco entre la citada sociedad y determinados países (de 7 de junio de 2010), así como la finalidad de la sociedad, encontramos que no se firma con todos los países sino exclusivamente con los integrantes de la zona euro y que la función de la sociedad luxemburguesa es apoyar mediante préstamos o avales a países de la zona euro en dificultades, por simplificar mucho la cuestión.

De tal manera que carece de sentido participar en una sociedad que, estando un Estado fuera de la zona euro, no puede estatutariamente recibir ayuda de la misma en caso

de dificultades financieras fundamentalmente ligadas a la financiación del déficit mediante la emisión de deuda denominada en euros.

Por ello, creo que no cabe confundir entre la pertenencia a la zona euro y la emisión de deuda en euros. Es decir que se puede pertenecer a la Unión Europea, abandonar el euro y emitir deuda pública en euros con la peculiaridad de que, en este caso, la emisión de deuda será en divisas y, por lo tanto, habrá que contemplar el *spread* o diferencial, ya que se paga en euros con moneda nacional con lo cual hay un riesgo de tipo de cambio evidente cuya dimensión solo puede ser medida en función de la paridad que se establezca.

Aunque nos hemos centrado en los efectos “públicos” de una eventual salida de un país de la zona euro, es evidente que también tendría trascendencia para los particulares. Por citar algunos ejemplos, habría, en primer lugar, que redenominar todas las cuentas de las entidades financieras que ahora están en euros, lo cual implicaría un coste importante; habría también que adaptar la normativa contable de las empresas a la nueva moneda y modificar todas las normas donde aparecen, por ejemplo, sanciones pecuniarias denominadas en euros.

En otros aspectos importantes, como por ejemplo las hipotecas a interés variable referenciadas al Euribor, las incógnitas para entidades de crédito y particulares son importantes jurídicamente. En teoría, el Euribor podría seguir utilizándose como referencia del tipo inicial de interés, ya que reconvertir todos los préstamos hipotecarios tomando otro índice como referencia, supondría un riesgo para prestamista y prestatario, amén de tener que proceder a su resurrección a través del conjunto del sistema financiero. En el caso de hipotecas en vigor, la pretendida sustitución supondría una novación objetiva del contrato a la que pueden negarse ambas partes. En todo caso, se abrirían incertidumbres que sólo podrían salvarse a través de seguros de tipo de interés (con los problemas que ello conlleva).

En cualquier caso, y dado el espacio de este comentario, una cosa son las consecuencias jurídicas —de las cuales hemos entresacado las más relevantes— y otra cosa son las consecuencias económicas a las cuales hemos hecho excepcional referencia para ilustrar algún ejemplo de las primeras. Evidentemente, una decisión tan trascendental como ésta debe ser una decisión política donde se tengan en cuenta los aspectos jurídicos y económicos. Pero hay que tener una economía muy potente para adoptar una decisión de este tipo y una capacidad de captación de recursos exteriores, con una moneda teóricamente más débil que el euro, para afrontar la situación.

El único beneficio observable sería la recuperación, con matices, de la política monetaria, ahora transferida al BCE por los estados que conforman la zona euro, pero los inconvenientes, salpimentados en páginas anteriores de esta colaboración, pueden superar con creces dicho beneficio y se traducirían en un incremento del coste de la deuda pú-

blica, en mayores dificultades para su colocación y adicionales para la reducción del déficit público, en restricciones para captar dinero a través del BCE por parte de las entidades financieras, en dificultades (que no cierre) del acceso a préstamos del BEI y en una serie de consecuencias colaterales que son dignas de una reflexión de mayor calado.