

Jugando a ratificar: las reglas de entrada en vigor del nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del euro

*Carlos Closa **

Tema: Tras la firma en Bruselas del nuevo tratado que pretende mejorar la estabilidad y gobernanza del euro, se abre su fase de ratificación. Por vez primera en la historia de la UE se realizará sin que sea necesaria la unanimidad, por lo que la secuencia en la que se desarrollen las ratificaciones nacionales será decisiva.

Resumen: El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria ha prescindido, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, del requisito de la unanimidad para su entrada en vigor. En su lugar, ha introducido la regla de “casi ¾” (esto es 12 de los 17 miembros del euro deben ratificar para que el Tratado entre en vigor) y, además, no se tomará en consideración a los 10 Estados que no forman parte de la moneda común. La eliminación del veto transforma radicalmente el juego de la ratificación, en el que existen varios actores (como el Tribunal Constitucional Federal alemán o las dificultades derivadas de una eventual reforma constitucional en Francia) que pueden condicionar el proceso. En términos puramente formales, la eliminación de la unanimidad significa que ninguno de ellos tiene capacidad para cancelar el proceso. Sin embargo, introduce un escenario de relativa incertidumbre en el que se fuerza a cada actor a integrar en sus cálculos las decisiones que se están tomando en otros Estados miembros. En este contexto, que se desencadene una secuencia de ratificaciones relativamente rápida creando una masa crítica cercana a los 12 Estados miembros puede resultar decisivo para sortear dificultades puntuales planteadas en uno o más Estados.

Análisis: El 2 de marzo de 2012, 25 Estados miembros de la UE (todos excepto la República Checa y el Reino Unido) firmaron el nuevo Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG). Inicialmente, el presidente del Consejo Europeo había sugerido dos alternativas para reformar la UEM: (1) una revisión del Protocolo 12 (sobre el procedimiento de déficit excesivo) y la legislación secundaria vigente; o (2) una revisión del Tratado siguiendo el artículo 48. Según Van Rompuy, los cambios en el Protocolo 12 podrían ser introducidos por una decisión unánime del Consejo, a propuesta de la Comisión previa consulta del Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo. Esta decisión no requiere la ratificación a nivel nacional y, por lo tanto, el procedimiento podría conducir a cambios rápidos y significativos. La vía alternativa del artículo 48 sería más lenta y estaría sujeta a

* *Profesor de Investigación, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC*

ratificación en todos los Estados miembros, pero permitiría cambios más fundamentales. El Reino Unido se opuso al empleo del procedimiento del artículo 48 y ello abrió el camino a la negociación de un Tratado extraordinario “extramuros” de la UE.

El nuevo Tratado se construye formalmente como un tratado independiente de derecho internacional público. Naturalmente, esto es sólo un artificio técnico, no sólo porque el TCEG sólo tiene sentido en relación a la UE sino también porque el Tratado contiene vínculos sustantivos explícitos con la UE, por ejemplo: la exigencia de coherencia con la legislación de la UE y su carácter subsidiario en relación a los tratados de la UE; la participación de las instituciones de la UE en la ejecución de la política en el marco del nuevo tratado; y la referencia explícita a su incorporación a los Tratados de la UE dentro de cinco años a lo sumo después de su entrada en vigor. Los actores que promueven el nuevo Tratado son los miembros del euro y la declaración de lanzamiento registra el deseo de adherirse al acuerdo de Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía y, análogamente, de la República Checa y Suecia (aunque la primera no ha firmado finalmente el Tratado).

Liberados de las restricciones del artículo 48 TEU, los Estados firmantes acordaron, desde el primer momento, eliminar la unanimidad para la entrada en vigor del tratado. El fracaso de la ratificación de la Constitución Europea y la posterior crisis no son ajenos a este cambio revolucionario en la ortodoxia europea. El nuevo Tratado requiere que 12 Estados miembros del euro ratifiquen para su entrada en vigor, lo que se puede denominar como la regla de “casi 3/4”. Hay tres aspectos adicionales del procedimiento de entrada en vigor o asociados con el mismo que tienen importancia sustantiva de cara a la ratificación:

- (1) El procedimiento de entrada en vigor consolida la existencia de un núcleo duro dentro de la UE, ya que aquella depende explícitamente del consentimiento de los miembros del euro a pesar de que el Tratado pueda ser ratificado por los otros Estados miembros de la UE.
- (2) El ámbito de aplicación: el Tratado se aplicará únicamente a los Estados que hayan ratificado. *A priori*, esto podría percibirse como un poderoso incentivo para “desertar” dado que el Tratado impone obligaciones sustanciales a sus firmantes (la “regla de oro”).
- (3) Las adhesiones posteriores: los no firmantes (la República Checa y el Reino Unido) pueden, de acuerdo con el artículo 15, adherirse posteriormente. Aunque esta no es una cuestión inmediata, los problemas que puede presentar no son menores, en particular teniendo en cuenta el “cerrojo” creado por la *European Union Act* (2011), mediante la cual los gobiernos británicos necesitarán un referéndum para ratificar cualquier tratado que implique una cesión de soberanía (como el TCEG). Para satisfacer el requisito de fusión con el TUE mencionado más arriba, se podría optar por realizarla sin incorporar previamente al Reino Unido al TCEG. Pero puesto que la fusión requiere en cualquier caso una revisión mediante el procedimiento del artículo 48 (es decir, la unanimidad) y que cualquier gobierno británico necesitará un referéndum, es obvio que subsisten graves problemas de cara al futuro para amalgamar ambas estructuras en el mismo tratado.

Las nuevas reglas de ratificación creadas en torno al requisito de “casi 3/4” crean un juego de ratificación diferente al existente. Bajo la unanimidad, la no ratificación por parte de un solo Estado cancela, teóricamente al menos, la entrada en vigor del Tratado. Más aún, la unanimidad permite “externalizar” los costes de la decisión. Por el contrario, el

juego que desencadena el requisito de “casi 3/4” es muy diferente, empezando por la singularización de cuatro tipos de actores (Estados). Los escenarios y cálculos que realizarán los gobiernos de cada uno de estos grupos son diferentes pero tienen como característica común que el *timing* de los procesos y los resultados en otros Estados influirán poderosamente en ellos. Los cuatro grupos son los siguientes:

- (1) Los 12 Estados miembros del euro cuya ratificación es necesaria y suficiente para que el Tratado entre en vigor.
- (2) Los 17 Estados miembros del euro, de los cuales cinco pueden no ratificar sin que esto afecte a la validez del Tratado.
- (3) Los Estados que, sin ser miembros del euro, pueden igualmente ratificar aunque sus actos no cuentan a efectos de la validez del tratado.
- (4) Los Estados que decidan no firmar el Tratado pero que pueden adherirse *a posteriori* (la República Checa y el Reino Unido).

Adicionalmente, hay un quinto actor, que no ha sido definido formalmente pero cuya ratificación no sólo es necesaria sino imprescindible debido a la naturaleza del Tratado: Alemania. Alemania ha sido el máximo promotor del Tratado que, esencialmente, es un vehículo para europeizar (o, más precisamente, “germanizar”) su política monetaria basada en la constitucionalización de la regla de control del déficit. Así pues, el interés del gobierno alemán en la ratificación deriva de que el tratado “germaniza” la constitución fiscal de otros miembros del euro. Sin embargo, dentro de la coalición de gobierno CDU-FDP pueden existir deserciones, aunque los antecedentes muestran que, al final, el gobierno alemán ha sido capaz no sólo de aglutinar a sus propios parlamentarios en un voto positivo, sino también a los de la propia oposición SPD. La ratificación requerirá dos tercios de los votos parlamentarios, por lo que el concurso del SPD es imprescindible. Aunque no es previsible una deserción socialdemócrata, éstos ya han anunciado algunas contraprestaciones a su apoyo, en forma de reformas adicionales en la política económica de la UE. Aun con el apoyo del SPD, una eventual declaración de inconstitucionalidad sigue siendo posible: siendo una jurisdicción abierta, los ciudadanos alemanes han planteado recursos contra la ratificación de los Tratados de Maastricht, Lisboa y la Constitución europea, así como la aprobación del MEDE. Nada indica que no se vaya a repetir este comportamiento.

Dado que la validez del Tratado depende de 12 Estados miembros del euro, la cuestión clave es: ¿quiénes pueden estar en los grupos a y b? Simplificando mucho, el Tratado contiene dos grandes incentivos: la credibilidad que otorga “constitucionalizar”, o casi, la llamada regla de oro y el acceso a los fondos del Mecanismo Europeo de Estabilización (MEDE) condicionado a la ratificación. La forma en que operan estos incentivos para cada Estado determina el juego de ratificación. En primer lugar, aquellos Estados cuyos fundamentos económicos y política fiscal no han sido sometidos a crítica y presión por parte de los mercados (esto es, el llamado “club de la triple A” –Finlandia, los Países Bajos y Luxemburgo– y, en menor medida, Austria y quizá Bélgica) podrían, hipotéticamente, permitirse no ratificar el Tratado. En cada uno de ellos existen minorías euro-críticas que, en ciertas circunstancias, podrían hacer fracasar la ratificación. La regla de 12 ratificaciones para la entrada en vigor acomoda esas potenciales deserciones, aunque, *a priori*, no es previsible que se produzcan.

La situación es diferente para aquellos Estados miembros del euro para los cuales el nuevo tratado añade credibilidad a sus propios compromisos domésticos de disciplina fiscal y de deuda. Todos los Estados mediterráneos de la eurozona (Grecia, Chipre,

Eslovenia, Malta, España e Italia) y Portugal e Irlanda difícilmente pueden permitirse un rechazo del Tratado sin comprometer su credibilidad ante los mercados internacionales y/o el eventual recurso al MEDE. En situación análoga están Eslovaquia y Estonia que, aunque mantienen mejores datos en déficit que los mencionados anteriormente, podrían afrontar sanciones similares en términos de credibilidad en caso de una hipotética no ratificación del tratado. El comportamiento esperable sería evitar, por todos los medios, “obstáculos” en el camino de la ratificación, en forma de reformas constitucionales, cuestiones de inconstitucionalidad o referéndums. Ahora bien, el gobierno irlandés ya ha anunciado que convocará un referéndum, lo que previsiblemente tendrá un efecto en el *timing* o secuencia, como se discute más abajo.

Y queda, finalmente, Francia, dónde el Partido Socialista, por boca de su candidato presidencial François Hollande, ya ha anunciado que pedirá una renegociación del tratado. En este contexto, lo que va a resultar decisivo es si el nuevo tratado requiere o no una revisión constitucional porque, si fuera así, las avenidas son bien un referéndum, bien la convocatoria de un Congreso (una reunión conjunta de la Asamblea y el Senado que debe votar a favor por tres quintos). Con la actual composición de las cámaras, la reforma constitucional no es un resultado garantizado. En cualquier caso, la intención de Hollande no parece ser tanto boicotear la entrada en vigor del nuevo Tratado como asegurarse la negociación de un nuevo complemento (un nuevo Tratado). Pero para ello, condicionar la ratificación del TCEG puede ser una buena baza negociadora.

Hasta aquí la “estática”: el proceso de ratificación considerado aisladamente en cada país. Lo que el nuevo requisito de “casi $\frac{3}{4}$ ” introduce es un componente dinámico y cuasi secuencial: el éxito de la ratificación depende de lo que ocurra en otros Estados, cómo ilustra el caso paradigmático de la ratificación de la Constitución de EEUU. ¿Cómo se desarrollaría el juego en el caso de la ratificación del nuevo TCEG? Sin entrar en la casuística de los plazos y tempos que cada procedimiento de ratificación puede establecer, existe un vínculo temporal entre las respectivas ratificaciones. Primero, los Estados con un actor con capacidad de veto poderoso (como un referéndum o la intervención de un nuevo órgano, como el Congreso) preferirían situarse al final del proceso, es decir, cuando haya 12 ratificaciones, lo que transforma sutilmente su voto no en un voto sobre la validez del tratado sino sobre si son parte o no del “núcleo duro”. *A priori* y con los datos actuales, actores con capacidad de veto diferentes al parlamento pueden actuar en Irlanda y Francia. El gobierno irlandés ya ha anunciado la necesidad de convocar un referéndum pero no su fecha y lo previsible no es que lo convoque cuanto antes, más bien al contrario. Para el actual gobierno francés, sin embargo, el cálculo temporal es inverso: si la ratificación se retrasa, un nuevo presidente puede estar tentado a no ratificar y forzar la renegociación. Dado que las presidenciales francesas se celebrarán el 22 de abril y 6 de mayo (en segunda vuelta), si Sarkozy quiere conseguir la ratificación del Tratado, la estrategia debería ser su ratificación inmediata. Ello es más factible en la medida en que no se requiera una revisión constitucional y ésta es menos probable en la medida en que la Corte Constitucional no sea llamada a pronunciarse. Sin embargo, los antecedentes no alientan al optimismo, no sólo porque Francia ha reformado su constitución con los Tratados de Maastricht, Ámsterdam, Constitucional y Lisboa, sino porque la jurisdicción constitucional francesa, a raíz de la reforma que siguió a Maastricht, permite a un grupo de diputados o senadores plantear una cuestión de inconstitucionalidad. Los plazos, desde luego, no alientan al optimismo.

El resultado de la ratificación en Francia tiene, además, significación para Alemania: Francia es probablemente el único Estado miembro del euro que Alemania no quiere y no

puede permitirse que no forme parte del “núcleo duro”. ¿Qué puede hacer el gobierno alemán? Probablemente, acelerar al máximo su propia ratificación para actuar como ancla y “seguro” para el gobierno francés. Aunque es posible que Merkel consiguiese la mayoría necesaria, la posibilidad de un recurso ante el Tribunal Constitucional alemán milita en contra de un escenario de rapidez. Los recursos se han producido sistemáticamente en el pasado y la jurisdicción constitucional alemana, como se ha mencionado ya, es muy abierta.

¿Cuál puede ser el comportamiento de los demás Estados miembros del euro? Aquellos para los cuales el Tratado tiene un componente esencial de “compra de credibilidad adicional” tienen interés en que sus ratificaciones estén sobre la mesa bien el 1 de enero de 2013 o bien que sean una de las 12 que activan el tratado. Por lo tanto, y en ausencia de dificultades internas, es previsible que aceleren los procesos de ratificación (los casos, por ejemplo, de España y Portugal). Esperar a que las elecciones francesas y las eventuales cuestiones internas alemanas se despejen no tiene racionalidad excesiva para estos Estados (excepto en aquellos casos en los que tengan que asumir costes internos –por ejemplo, costes electorales– derivados de la ratificación). El “club de la triple A” puede permitirse no acelerar sus procesos pero siempre que se aseguren estar desde el momento inicial de entrada en vigor del Tratado. Aunque no es previsible un coste material de no formar parte desde el principio del “núcleo duro”, tienen interés en participar desde el principio en la “gobernanza”. Este grupo puede tener un incentivo para retrasar sus procesos nacionales de ratificación hasta después de las presidenciales francesas, sobre todo si se extiende la percepción de que también Alemania puede experimentar dificultades para ello.

En resumen, las nuevas reglas de ratificación crean un contexto en el que el cálculo sobre los comportamientos y resultados en otros Estados miembros del euro importa para las decisiones nacionales sobre cuándo (e incluso si) ratificar. El contexto puede activar dos secuencias alternativas: (1) si se concentran al principio un número crítico de ratificaciones rápidas, esto generará la impresión de que la trayectoria lleva a un resultado final positivo (dónde el Tratado entrará en vigor); (2) si, por el contrario, existen pocas ratificaciones antes de que los potenciales problemas puedan emerger en Francia y Alemania, el incentivo para ralentizar los propios procesos nacionales a la espera de acontecimientos en esos dos países crecerá, creando así una especie de profecía autocumplida.

Conclusiones: A diferencia de lo ocurrido hasta el momento con la regla de la unanimidad, el juego que el requisito de “casi $\frac{3}{4}$ ” plantea es uno en el cual, primero, las posibilidades de externalizar los costes de una decisión contraria a la ratificación son limitados y, segundo, el orden en la secuencia importa. El Estado ratificando en la posición 13 de la secuencia puede enfrentar una cuestión diferente a los 12 primeros: ser o no ser miembro. En este contexto, ¿a quién interesa ratificar primero y por qué? A aquellos Estados para los cuales el Tratado aporta beneficios (credibilidad y acceso potencial al MEDE), que no tienen que asumir costes políticos internos por el proceso y que, además, ya han procedido a una adaptación de las normas internas a la regla de oro. Esto permitiría iniciar un “dominó” o secuencia de ratificaciones favorables que reduciría el previsible impacto de los procesos francés y, en menor medida, alemán.

Carlos Closa

Profesor de Investigación, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC