

La gobernanza económica de la zona euro bajo el Tratado de Lisboa

Clara Crespo Ruiz de Elvira*

El Tratado de Lisboa, que recoge la mayoría de las novedades de la Constitución para Europa, supone algunos cambios para la gobernanza económica de la zona euro. Afectan al Banco Central Europeo (BCE), al reparto de poder entre el Ecofin y el Eurogrupo y entre los países miembros de éste, así como al papel de la Comisión en la política fiscal y en la política de reformas estructurales. Como en el resto de pasos de la integración europea, se trata de cambios marginales que, en conjunto y a largo plazo, consolidarán el poder de los países grandes que son miembros del euro.

Palabras clave: Tratados internacionales, euromercado, Ecofin, Banco Central Europeo, política fiscal, política monetaria única, acuerdos económicos.

Clasificación JEL: E61, E62, K33, N44.



COLABORACIONES

1. Introducción

El 13 de diciembre de 2007 es previsible que se aprueben dos tratados internacionales llamados Tratado de la Unión Europea y Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, en los que se intenta recuperar parte de la fallida Constitución para Europa, y que se conocerán como el Tratado de Lisboa. Entre otros muchos elementos, el Tratado cambiará parte del diseño institucional de la gobernanza económica de la zona euro.

El objetivo de este artículo es describir y explicar las implicaciones de los cambios en el área de la gobernanza económica de la zona euro. Es decir, los aspectos institucionales que afectan a las políticas econó-

micas de oferta (Estrategia de Lisboa) y de demanda (política monetaria única y Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Quedan fuera de este trabajo otros muchos cambios que introduce el Tratado para política exterior o justicia y asuntos internos, por ejemplo, e incluso para temas bajo la competencia del mismo Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin), como la integración financiera.

Muchos de los cambios que afectan a la zona euro sólo constatan una práctica actual, pero el hecho de que se recojan formalmente provocará consecuencias; otros son nuevos y puede que tengan el resultado esperado, o no. Como en todos los pasos de la Unión Europea (UE), el tiempo dirá qué elementos resultan ser importantes y cuáles no pasan de ser meros adornos que hacen las delicias de

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

los especialistas en derecho comunitario.

A continuación veremos primero, los cambios que afectan al Banco Central Europeo (BCE); en segundo lugar, los que afectan al Eurogrupo; en tercer lugar, el papel de la Comisión. De esta forma estaremos estudiando lo relativo a la política monetaria primero, y después lo relativo a la fiscal y a las políticas de oferta (en ambas juegan su papel los gobiernos nacionales y la Comisión) en los dos siguientes apartados. Pero antes, repasaremos brevemente y a título informativo cómo se enmarca este Tratado en el proceso de reforma institucional (el lector avisado puede prescindir de este apartado).

2. El Tratado de Lisboa en el marco de la reforma institucional de la Unión Europea



COLABORACIONES

La victoria del «no» por amplio margen en los referéndum francés y holandés sobre la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005 paralizó el proceso de aprobación y abrió un periodo de incertidumbre sobre el diseño institucional de la Unión Europea. Para intentar cerrarlo, la Presidencia alemana de la UE consiguió un acuerdo en el Consejo Europeo de junio de 2007.

El resultado del Consejo Europeo fue un mandato para el lanzamiento de una Conferencia Intergubernamental (CIG) en julio de 2007, cuya función sería redactar un nuevo texto, el cual dejaría de llamarse Constitución y perdería los símbolos nacionales, y volvería a ser un tratado internacional (de hecho, dos). La CIG convocada bajo la Presidencia portuguesa ha ultimado los textos y los ha presentado al Consejo Informal de Lisboa en octubre de

2007. El objetivo es que se aprueben formalmente en el Consejo Europeo de diciembre de 2007. Lo que pasará a llamarse el Tratado de Lisboa se presentará a ratificación de los Estados miembros, para que pueda entrar en vigor antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

El principal cambio, aparte de la desaparición de los símbolos políticos de unidad, en realidad es procedimental: esta vez no habrá referéndum, salvo en Irlanda, que está obligada a convocarlo y será a mitad de 2008, lo que todavía puede ocasionar sorpresas. Esta finta se ha criticado profusamente porque supone una vuelta de la UE al método tradicional de integración vía acuerdo entre los líderes políticos, que profundiza el problema del déficit democrático. Por otra parte, se puede argumentar que ese método, por muy criticado que sea, ha dado como resultado el experimento político más útil del último siglo, así que no hay razón para cambiarlo.

En cualquier caso, el Tratado de Lisboa establece algunos cambios para la Unión Económica y Monetaria, que pasamos a estudiar.

3. El cambio de artículo del BCE

Una novedad importante del Tratado de Lisboa respecto a la situación anterior, e incluso respecto a la Constitución, es que incluye al BCE en el apartado de «Instituciones Europeas» (Título III) al contrario que hasta ahora, que el BCE formaba parte de «Otras instituciones». Dejando aparte lo jocoso de la semántica típicamente comunitaria, parece un cambio más bien insípido. Sin embargo, a partir de ahora, el BCE, al igual que la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo, estará obligado a «perseguir los

objetivos de la Unión», entre los que se incluye el crecimiento económico.

Tanto el BCE como otros, como el Deutsche Bank (Walter, 2007), consideran este cambio como un ataque a su independencia. No lo es directamente, ya que la independencia del BCE queda asegurada en otras partes del Tratado, y se mantiene sin cambios el tradicional «objetivo principal» de estabilidad de precios (en lugar de la estabilidad de precios y del crecimiento económico). Pero sí es cierto que este cambio recuerda a las aspiraciones francesas de establecer un diálogo entre gobiernos y BCE que termine desembocando en una coordinación de las políticas de demanda *ex ante*. Puede que a corto plazo no tenga impacto, sobre todo ahora que el BCE ya ha construido una reputación conservadora, pero ¿y a diez años vista, cuando se hayan incorporado nuevos Estados miembros a la zona euro, o cuando, por ejemplo, el euro se haya apreciado mucho más, no recibirá el BCE más presiones, y no serán más efectivas por el hecho de tener esta base jurídica?

Otro aspecto es que el Eurosistema (el BCE más los bancos centrales nacionales de los miembros del euro) aparece mencionado (ya aparecía en la Constitución y no se ha eliminado), simplemente para indicar que la política monetaria de la zona euro es competencia suya. Se critica que se ha perdido la oportunidad de recalcar la independencia de los bancos centrales nacionales, aunque probablemente no era necesario y no es una gran pérdida.

Por último, los miembros del Comité Ejecutivo del BCE (presidente, vicepresidente y cuatro miembros) serán nombrados por mayoría cualificada del Consejo Europeo, y no por unanimidad, como hasta ahora. Formalmente supone una reducción del poder de los países pequeños para poner a «su hombre en el BCE».

En la práctica, es una formalización del *status quo*: de hecho, los países grandes, incluida España, siempre han tenido un nacional en el Comité Ejecutivo. Desde su creación el 1 de junio de 1998 siempre ha habido un alemán, un francés, un español y un italiano, entre los seis miembros, de forma que los otros dos asientos se reparten entre países pequeños. Uno de los pequeños ha ostentado el cargo de presidente o vicepresidente. Como se ha renovado una vez, los han ocupado un holandés (presidente) y una finlandesa, y un griego (vicepresidente) y una austriaca.

En realidad, esta reflexión no debería tener ninguna importancia, ya que los miembros del Comité Ejecutivo tienen prohibido defender intereses nacionales y deben tomar las decisiones de política monetaria en función de la información económica de toda la zona euro. Y probablemente lo hagan así (aunque como las actas de las deliberaciones no son públicas, no es completamente seguro), porque está en juego su prestigio profesional frente a sus colegas. Pero ¿qué duda cabe de que es mejor tener a un nacional en el Comité Ejecutivo que no tenerlo? Aunque no defienda intereses nacionales, su percepción de la realidad económica siempre estará sesgada en una u otra dirección. En definitiva, este cambio consolida el poder de los países grandes, incluida España.

4. El peso institucional del Eurogrupo

4.1. El Eurogrupo existe

Por primera vez se recoge la existencia del Eurogrupo (se recogía en la Constitución y en el Tratado se ha mantenido), aunque sigue siendo una reunión informal de los ministros de Economía de la zona



COLABORACIONES

euro y como tal no tiene poder para adoptar decisiones como formación del Consejo (aunque se introduce una forma de que lo tenga, como veremos en el siguiente apartado). Se estipula la elección de un presidente por mayoría por un periodo de dos años y medio, tal y como viene siendo la práctica.

El único elemento curioso del Protocolo sobre el Eurogrupo es que uno de los considerandos indica que es deseable que haya «una coordinación cada vez más estrecha de las políticas económicas en la zona euro». Esto podría interpretarse como una mayor colaboración con el BCE; una mayor colaboración entre los miembros del euro en materia de política fiscal; una mayor coordinación entre política fiscal y políticas estructurales dentro de cada país; o como un ornamento sin consecuencias.

En el primer caso, una mayor colaboración del Eurogrupo con el BCE llevaría a un intento de coordinación *ex ante* de las políticas de demanda que se traduciría en presiones al BCE. Aunque la idea de la coordinación es valiosa desde el punto de vista utópico, la teoría y la experiencia histórica muestran que como mejor se resuelve el problema de la política monetaria es con independencia absoluta del Banco Central. En el caso español esta conclusión es todavía más clara: España ha experimentado una mejor situación macroeconómica cuando el Banco Central (primero el Banco de España y luego el BCE) era independiente.

El segundo, una mayor colaboración entre miembros del euro en política fiscal, tiene interés teórico, ya que hay externalidades de la política fiscal de un país sobre los demás que se podrían internalizar mediante esa coordinación. Se podría resolver así, por ejemplo, el hipotético problema de ausencia de una locomotora que expanda el gasto en una recesión pa-

neuropea, o el hecho de que la contracción fiscal en un país puede generar una externalidad positiva de control de la inflación media, lo cual permita una bajada de tipos de interés que beneficie a todos.

Sin embargo, en la práctica, las probabilidades de que esta idea se utilice para esos casos son escasas, y más bien se esgrimirá para sortear las obligaciones de consolidación fiscal. La coordinación ante las externalidades requeriría, por ejemplo, que un gobierno realizara una contracción fiscal para compensar la expansión en otro país, escenario quimérico. Además, ni siquiera está claro que sea deseable tal grado de coordinación, ya que bajo una política monetaria única tiene sentido mantener margen de actuación en la política fiscal para reaccionar a ciclos económicos no sincronizados. Por último, hay un riesgo de interpretación política interesada: los países que no desean consolidar pueden justificarse diciendo que ya lo hacen otros, y que para que el impacto conjunto no sea recesivo, ellos consolidarán en el siguiente momento del ciclo (momento que nunca llega).

La tercera interpretación de ese considerando tampoco es inocua. Aumentar la coordinación entre la política fiscal y las políticas de oferta de un país es una idea acertada y, de hecho, no hace falta incluirla en un Tratado para llevarla a cabo. Por ejemplo, si se reduce la dualidad del mercado de trabajo acercando las condiciones de despido de los contratos indefinidos y temporales entre sí se creará más empleo, habrá menos presiones inflacionistas y no se perderá competitividad respecto a los socios. Ambos efectos redundarán en una mejora de la hacienda pública, por lo que la estrategia fiscal debería tener en cuenta las reformas estructurales. Pero siendo tan buena idea desde el punto de vista nacional, el incluirla en el Tratado sólo puede significar que se quie-



COLABORACIONES

re utilizar el argumento de que las reformas estructurales generan un aumento de déficit público a corto plazo para escapar a las exigencias del Pacto de Estabilidad y posponer la fecha de consolidación fiscal.

En definitiva, aunque la idea de coordinación en política económica tiene valor teórico, no es útil para resolver el problema al que nos enfrentamos hoy día en el campo de la política fiscal, que consiste en incentivar a cada uno de los países a consolidar en época de expansión, para que tengan margen para poder incurrir en déficit (por el juego de los estabilizadores automáticos) en época de desaceleración, teniendo en cuenta que la política monetaria es única.

4.2. El Eurogrupo decide

La Constitución identificaba, y el Tratado recoge también, una lista de temas en los que el derecho al voto de los países no miembros del euro queda cancelado. En estos temas la mayoría cualificada se computará teniendo en cuenta sólo a los países miembros del euro y no a los no miembros o «países con derogación» (1). Formalmente sigue habiendo un único órgano de decisión, que es el Ecofin; simplemente hay temas en los que los no miembros del euro tendrán voz pero no voto. Estos temas son:

- legislación relativa a la política monetaria única y el Eurosistema,

- política de tipo de cambio (tras consultar al BCE),

- decisiones de representación internacional de la zona euro,

- recomendaciones sobre la estrategia de política fiscal de los miembros del euro, incluyendo sanciones por déficit excesivo si las hubiera,

- orientaciones dirigidas al conjunto de la zona euro en el procedimiento de supervisión de las políticas estructurales según la Estrategia de Lisboa, y

- ampliación de la zona euro.

A continuación vamos a estudiar las implicaciones de que decida el Ecofin o el Eurogrupo para el equilibrio de poder. Hay que reconocer de entrada que estos cálculos tienen escasa importancia en la realidad, ya que se funciona por consenso. Pero la capacidad individual para influir en el consenso dependerá, entre otras cosas, del poder que se le reconozca a ese país formalmente. Y sean determinantes o no, los cálculos sobre el poder de cada país tienen un aroma a diplomacia florentina que hace muy atractivo su estudio.

La mayoría cualificada para la UE es, según el cristalino artículo 9C del Tratado de la UE, a partir de 2014, un 55 por 100 de Estados miembros (de al menos 15 países), que supongan un 65 por 100 de población. En una bella ilustración del estilo comunitario, la minoría de bloqueo no se define por oposición (45 por 100-35 por 100) sino que será un mínimo de cuatro países que supongan un 35 por 100 de población.

La inclusión del mínimo de cuatro países protege en parte a España de la pérdida relativa de opciones de bloqueo respecto a Italia (el país inmediatamente superior en población), ya que para formar minoría con tres países España necesitaría a Alemania, pero los otros tres grandes juntos (Francia, Reino Unido e



COLABORACIONES

(1) Formalmente, los nuevos Estados miembros de las ampliaciones de esta década se incorporaron con una derogación de la obligación de intentar cumplir los criterios de convergencia establecidos en Maastricht, (así que en materia de unión monetaria son los «países con derogación»). Aparte de para aumentar el acervo de jerga comunitaria, este sistema sirve para que no tengan derecho a entrar en la zona euro automáticamente si cumplen los criterios de convergencia, sino que tengan que pasar por una evaluación del Consejo, quien se guarda la última palabra.

CUADRO 1
PORCENTAJES DE POBLACIÓN SOBRE EL TOTAL DE LA UE O LA ZONA EURO

	Total población	De la UE (Porcentajes)	De la zona euro (Porcentajes)	Mejora relativa (en puntos porcentuales)
UE 27 o zona euro 15	492.974.547	100,00	100,00	0,00
Alemania.....	82.437.995	16,72	25,94	9,21
Francia.....	62.998.773	12,78	19,82	7,04
Reino Unido.....	60.393.100	12,25	—	—
Italia.....	58.751.711	11,92	18,48	6,57
España.....	43.758.250	8,88	13,77	4,89
Polonia.....	38.157.055	7,74	—	—
Rumanía.....	21.610.213	4,38	—	—
Holanda.....	16.334.210	3,31	5,14	1,83
Grecia.....	11.125.179	2,26	3,50	1,24
Portugal.....	10.569.592	2,14	3,33	1,18
Bélgica.....	10.511.382	2,13	3,31	1,17
República Checa.....	10.251.079	2,08	—	—
Hungría.....	10.076.581	2,04	—	—
Suecia.....	9.047.752	1,84	—	—
Austria.....	8.265.925	1,68	2,60	0,92
Bulgaria.....	7.718.750	1,57	—	—
Dinamarca.....	5.427.459	1,10	—	—
Eslovaquia.....	5.389.180	1,09	—	—
Finlandia.....	5.255.580	1,07	1,65	0,59
Irlanda.....	4.209.019	0,85	1,32	—
Lituania.....	3.403.284	0,69	—	—
Letonia.....	2.294.590	0,47	—	—
Eslovenia.....	2.003.358	0,41	0,63	0,22
Estonia.....	1.344.684	0,27	—	—
Chipre.....	766.414	0,16	0,24	0,09
Luxemburgo.....	469.086	0,10	0,15	0,05
Malta.....	405.006	0,00	0,13	0,05

Nota 1: la columna de mejora relativa es el resultado de restar el porcentaje de población que supone un país para la UE al porcentaje que supone para la zona euro. La diferencia (en puntos porcentuales) es lo que mejora el peso de ese país al pasar del sistema completo al voto de la zona euro.

Nota 2: los datos de población son del 1 de enero de 2006, pero los cálculos para la zona euro y la cuarta columna incluyen ya a Chipre y Malta, que se incorporan a la zona euro el 1 de enero de 2008.

Fuente: *Elaboración propia con datos de Eurostat.*



COLABORACIONES

Italia) no la necesitarían. Por ello se incluyó el requisito de un cuarto país, que protege a España, aunque no completamente, como se observa a continuación: Francia, Reino Unido e Italia pueden formar minorías de cualesquiera de tres de ellos más un cuarto país, cualquiera que sea el cuarto (2). Sin embargo, la minoría de España con dos de ellos queda por debajo del 35 por 100 en población, así que necesita un cuarto país que debe ser tan grande en población como Eslovaquia o mayor (todos los que quedan por debajo de Eslovaquia en el Cuadro 1 no serían

suficientes); y si no, necesitaría un quinto. Esta es la diferencia entre el poder de España e Italia con la regla del Tratado y de la Constitución de 35 por 100 de población para bloquear. El Cuadro 2 esquematiza esta información.

Esta norma se mantiene igual tanto para cuando vota el Ecofin al completo como para cuando se cancela el derecho de voto de los no miembros del euro. ¿Qué implicaciones tiene esto para el equilibrio de poder Ecofin-Eurogrupo? La poco emocionante respuesta es que nada cambia, ya que hasta ahora los temas se debaten previamente en el Eurogrupo, y los países de la UEM, que representa una mayoría muy amplia, van una con posición conjunta al Ecofin. Por

(2) Por supuesto, Alemania también puede, pero nos interesa la comparación de España respecto a los inmediatamente más cercanos en población.

CUADRO 2
MINORÍAS DE BLOQUEO SUFICIENTES EN LA UE

Combinaciones de países grandes	Porcentaje de población	País extra necesario
Alemania, Francia, Reino Unido	41,75	Más un cuarto cualquiera
Alemania, Francia, Italia	41,42	"
Alemania, Reino Unido, Italia	40,89	"
España, Alemania, Francia	38,38	"
España, Alemania, Reino Unido	37,85	"
España, Alemania, Italia	37,52	"
Francia, Reino Unido, Italia	36,95	"
Pero:		
España, Francia, Reino Unido	33,91	Al menos como Eslovaquia
España, Francia, Italia	33,57	Al menos como Bulgaria
España, Reino Unido, Italia	33,04	Al menos como Hungría

Fuente: Elaboración propia con datos de población de Eurostat de 1 de enero de 2006.

tanto, la mayoría cualificada ha hecho que, en la práctica, el poder de decisión esté en manos de los miembros del euro, que incluyen a casi todos los países grandes de la UE.

Sin embargo, hay un aspecto en el que sí varía, y es, curiosamente, el equilibrio de poder dentro de la misma zona euro. Al no contar los votos de los países no miembros del euro a la hora de tomar la decisión, los países grandes de la zona euro tienen mucho más poder relativamente respecto a los pequeños de la propia zona. Esto se puede comprobar fácilmente con el Cuadro 1, que muestra el porcentaje de población que supone un país para la UE y para la zona euro. Por ejemplo, España es un 8,88 por 100 de la UE (segunda columna) y un 13,77 por 100 de la zona euro (tercera columna). La cuarta columna indica la mejora de representación de cada país al pasar de contar los votos de la UE a sólo los de la zona euro. Es fácilmente comprobable que los países grandes mejoran relativamente más que los pequeños. Por ejemplo, Alemania mejora más de 9 puntos porcentuales, mientras que Luxemburgo mejora 0,05 puntos.

La minoría de bloqueo en este caso está compuesta por «el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 por 100 de la población de los

Estados miembros participantes, más un miembro» (artículo 205.3) (3).

Una consecuencia de esta norma es que todos los pequeños juntos no pueden bloquear (alcanzan un 22 por 100 de población de la zona euro). Necesitan, como mínimo, a España, o a un país más grande.

Otro efecto es que Francia, Alemania e Italia pueden formar minoría de bloqueo si se alían de dos en dos más un tercero, cualquiera que sea éste (por ejemplo, la minoría Francia-Italia-Malta es viable), mientras que España tiene posibilidades más reducidas: sólo puede formar minoría con cualquier tercer país si en ella está Alemania. Pero si no está Alemania, es decir, si se alía con Francia o con Italia necesitará no uno, sino dos países más: uno para llegar al porcentaje de 35 por 100 y otro para cumplir el requisito de un Estado más (por ejemplo, España-Italia-Holanda sí supera el 35 por 100, pero necesitan otro más según la norma del Tratado arriba indicada). Italia y Francia, por el contrario, sí pueden formar minoría juntas y sólo necesitan un tercer país, que puede ser cual-



COLABORACIONES

(3) Esta cita proviene del texto publicado por el Real Instituto Elcano (2007), que, a fecha de 21 de noviembre de 2007, es el único texto consolidado disponible. El trabajo de consolidación lo realizaron José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea Corres. Está disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/FuturoEuropa/TratadodeLisboa2007>.

CUADRO 3
MINORÍAS DE BLOQUE SUFICIENTES EN LA ZONA EURO

Combinaciones de países grandes	Porcentaje de población	País extra necesario
Alemania y Francia.....	45,75	Más un tercero cualquiera
Alemania e Italia.....	44,42	"
Alemania y España	39,70	"
Francia e Italia	38,30	"
Pero:		
España y Francia	33,59	Más dos países más
España e Italia.....	32,25	Más dos países más

Fuente: elaboración propia con datos de población de Eurostat de 1 de enero de 2006.

quiera, porque no lo necesitan para llegar al 35 por 100 sino para cumplir la norma arriba indicada de «un Estado más». El Cuadro 3 resume esta información. En definitiva, el poder de España se ve ligeramente recortado con este sistema de votación, y más aún respecto a Italia cuando votan solamente los miembros del euro.

Es previsible que estas conclusiones tengan validez durante cierto tiempo después de 2014. Si se incorpora algún báltico a la zona euro es improbable que cambien estas combinaciones, dado que son países que tienen muy poca población y tienden a perderla; si se incorporan la República Checa o Hungría sí podría haber variaciones, dependiendo de su dinámica de población; y si se incorporan Polonia o Rumanía las habría con seguridad, pero no es factible a corto plazo.

Para no pecar de simpleza, lo visto hasta ahora se complica, porque hay casos en los que sólo se cancelan los derechos de voto de un Estado miembro (por ejemplo, si se debaten recomendaciones a la política fiscal de un país no miembro del euro), o se cancelan los derechos de voto de todos los países con derogación y los del país implicado (por ejemplo, si se debaten recomendaciones para la política fiscal de un país que sí es miembro del euro).

Además, en uso de su poder de iniciativa, la Comisión envía al Consejo propuestas o recomendaciones para que el Con-

sejo adopte actos legislativos. Dependiendo de si la iniciativa es una propuesta o de si es una recomendación, aplicará un tipo de regla de cálculo de la mayoría cualificada u otro. Las propuestas, primero, no pueden modificarse, sino que se aprueban o no; y, segundo, deben aprobarse por mayoría cualificada tal como hemos visto hasta aquí. El texto de las recomendaciones, por el contrario, puede modificarse en el Consejo; y, segundo, para aprobarlas se requiere el acuerdo de un mayor número de Estados miembros: 72 por 100 de Estados que incluyan un 65 por 100 de la población. Al contrario que en cálculo, en la UE el 72 por 100 de 27 es 20; frente a la propuesta, que se puede adoptar con el 55 por 100 de los Estados; es decir, 15.

No entraremos, afortunadamente para el lector, en el estudio de las combinaciones de países y escenarios de votación según se descuenta el voto de algún Estado miembro (y de quién) y según se vote sobre una propuesta o una recomendación, sino que eso queda para otro estudio, y a continuación pasamos a explicar el poder de la Comisión en la política fiscal y en las políticas de oferta.

5. El poder de la Comisión

Para el caso que nos ocupa, el de la política económica, la Comisión puede emitir sus juicios mediante dos vías: 1)



COLABORACIONES

puede dirigir una advertencia a un Estado miembro independientemente, sin el concurso del Consejo, si considera que hay riesgo de que ese país incurra en déficit excesivo; 2) puede enviar propuestas en temas de política fiscal (artículo 104 del Tratado) y de representación externa de la zona euro (artículo 115 bis), y recomendaciones en temas de políticas de oferta (artículo 99). La diferencia ya apareció en la Constitución y se ha mantenido en el Tratado. Significa que hace falta el acuerdo de menos Estados miembros para aprobar una iniciativa de la Comisión en materia de política fiscal que en materia de reformas estructurales.

Desde el punto de vista formal, este cambio, por una parte, profundiza la asimetría entre el procedimiento de supervisión de política fiscal y el de supervisión de políticas de oferta; por otra parte, aumenta el poder de la Comisión en política fiscal. Pero, ¿y en la práctica? Las respuestas son «sí» a la primera implicación y «depende» a la segunda.

En la práctica, este cambio legislativo consolida la diferencia entre la política fiscal y la de reformas estructurales, ya que hace indiscutible la asimetría de los dos procedimientos. La primera política es susceptible de sanciones si hay déficit excesivo y además genera propuestas de la Comisión en cuya redacción el Estado miembro afectado no puede intervenir y ni siquiera puede votar sobre su adopción por parte del Consejo. Por el contrario, el incumplimiento de los compromisos en el ámbito de las políticas de oferta no genera sanciones, y además la Comisión sólo puede emitir recomendaciones, más fáciles de cambiar para los Estados miembros, así que la política europea en temas de reformas estructurales sigue siendo la hermana pequeña de la política en temas fiscales.

Quizá se ha perdido una buena oportunidad para establecer un sistema más si-

métrico con el del Pacto de Estabilidad, que incentivara mejor a los Estados miembros a realizar las reformas estructurales tan necesarias en Europa. Se trata de una cuestión compleja, porque por una parte, la responsabilización u *ownership* de los gobiernos sobre las políticas estructurales tiene que ser alta, para lo cual hay que coartar el poder de la Comisión. Además, son una pieza clave de las competencias del Estado. Pero, por otra parte, otra pieza clave del Estado es la política fiscal, y está perfectamente aceptado que Bruselas tenga derecho a coartar el poder de los Estados miembros en ese campo.

El argumento de que la política fiscal tiene más externalidades que la de reformas estructurales, y eso justifica la asimetría de procedimientos, es obviamente falso. Piénsese, por ejemplo, en el impacto que tendría en España la reforma del mercado energético en Francia, o incluso las externalidades que tiene para España el buen funcionamiento del mercado de trabajo del Reino Unido, que ni siquiera es miembro del euro. Por otra parte, el argumento de que es más difícil medir los logros en políticas estructurales que en política fiscal es demasiado pesimista, ya que sólo consiste en acordar una forma común de medirlos, que, sin ser fácil, es posible.

De todas formas, podemos incluso plantearnos si la asimetría entre ambos procedimientos en cuanto al poder de la Comisión es tan profunda, porque la respuesta a la segunda pregunta, si el Tratado aumenta el poder de la Comisión en la supervisión de la política fiscal en la práctica, es que «depende». Primero, porque en realidad la Comisión ya publica sus juicios sobre las estrategias fiscales de los países (Programas de Estabilidad o de Convergencia) antes de que el Consejo las adopte como Opiniones, por lo que el peldaño que suben sus juicios con el Tratado (de recomendaciones a propuestas) no se va a



COLABORACIONES

notar en la práctica. Segundo, un mayor poder formal de la Comisión podría degenerar en una menor capacidad de influencia en la política aplicada en la realidad, al percibirse como «mensajes de Bruselas» que la Comisión emite autónomamente, con lo que en cada país no se considerarían mensajes de los socios europeos, sino como algo externo, y el país se responsabilizaría menos de ellos (menor *ownership*). Lo mismo puede suceder con la capacidad de la Comisión de emitir una alerta temprana autónomamente, sin el concurso del Consejo. Por tanto, en la práctica, que el mayor poder formal de la Comisión se traduzca en mayor capacidad de influencia va a depender de cómo utilice la Comisión ese poder.

darán el poder que tienen en la UE los países grandes que son miembros del euro.

Respecto a la política monetaria, hemos visto que hay dudas sobre si la nueva situación legal del BCE supondrá una amenaza a su independencia; respecto a las políticas de oferta y fiscal, hemos visto que el Eurogrupo podría fomentar la coordinación económica, pero no está claro qué se interpretaría por tal coordinación. Además, el Tratado consolida el poder de los países grandes que son miembros del euro a expensas de los pequeños y de los que no lo son. Finalmente, cabe esperar que en política fiscal la Comisión también ejerza más poder.

Respecto al impacto para España, creemos que cualquier amenaza a la independencia del BCE le perjudica, y que, en general, una supervisión férrea de la política fiscal le beneficia, tanto por la coyuntura actual como porque, cuando se dé una situación peor, las exigencias de Bruselas pueden ser un ancla útil. Lo que no está claro es si los cambios del Tratado van a llevar precisamente a una mejor supervisión de las políticas fiscales. En reformas estructurales, desde luego no lo hacen.

Por último, en general, España sale bien parada del hecho de que el Eurogrupo tenga más poder de decisión, pero peor por el hecho de que se aplique la nueva norma de minoría de bloqueo. Qué importancia tenga esto en la práctica se verá con el tiempo. El paso de los años bajo un sistema u otro termina influyendo en el peso internacional de un país, aunque no más que la eficiencia de su servicio exterior, tema sobre el que, sin embargo, es mucho más difícil escribir.

Agradecimientos

Agradezco los comentarios de Enrique Bal y Ferrán Casadevall.

6. Conclusión

La Unión Europea siempre parece estar en proceso de reforma, a medio camino entre el ataque intergubernamentalista y la ambición federalista de los euroentusiastas. Quien considera que el Tratado se ha quedado corto, piensa que se ha perdido la oportunidad de crear un gobierno económico europeo, que, según las aspiraciones tradicionales de Francia, supondría un contrapeso al poder del Banco Central Europeo (BCE). Otros consideran que los cambios, que dan a la Comisión Europea un poder levemente superior al que tenía, pueden ayudar al BCE. Incluso otros piensan que el Tratado va demasiado lejos al formalizar instituciones de la zona euro que antes eran informales.

La conclusión general de este artículo es que, como en el resto de pasos de la integración europea, en el ámbito de la gobernanza económica de la zona euro, los cambios del Tratado de Lisboa respecto al Tratado de Niza son marginales, pero no nulos. En conjunto y a largo plazo consoli-



COLABORACIONES

Bibliografía

- [1] WALTER (2007): «Treaty reform: consequences for monetary policy», Briefing paper del 21 de septiembre, Deutsche Bank Group.
- [2] REAL INSTITUTO ELCANO (2007): Texto consolidado no oficial del Tratado de la

Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consolidado por José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea Corres. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/FuturoEuropa/TratadodeLisboa2007>



COLABORACIONES

