

# SUECIA Y LA UEM: ¿HECHA LA LEY, HECHA LA TRAMPA?\*

Por RAQUEL CORTÉS HERRERA<sup>1</sup>

## SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL GRADO DE «FLEXIBILIDAD» EN LA IMPLANTACIÓN DE LA UEM.—3. LA SITUACIÓN DE SUECIA EN EL MARCO DE LA (DEFICIENTE) REGULACIÓN DE LA UEM: 3.1. LA POSTURA POLÍTICA DE SUECIA RESPECTO A LA UEM; 3.2. EL (IN)CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA POR PARTE DE SUECIA: 3.2.1. *La obligación de los Estados miembros de cumplir los criterios de convergencia*; 3.2.2. *La estabilidad de los tipos de cambio*; 3.2.3. *La independencia del Banco Central*.—4. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DERIVADAS DE ESTA SITUACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS. 5. CONSIDERACIONES FINALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Un ejemplo perfecto de la importancia que en estos últimos años ha alcanzado el mecanismo que hoy conocemos como cooperación reforzada podría ser el proceso de creación de la Unión Económica y Monetaria (en

---

\* La redacción de este artículo ha sido posible gracias a una «Beca de ampliación de estudios en el extranjero» concedida por la Obra Social y Cultural de «Sa Nostra» - Caixa de Balears. La investigación se desarrolló, básicamente, en el Instituto Universitario Europeo (Florencia) a cuyos profesores e investigadores quiero agradecer su colaboración y apoyo.

<sup>1</sup> Profesora ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universitat de les Illes Balears.

adelante, UEM). Tal como se tratará de demostrar en las páginas que siguen, en un principio la UEM fue diseñada como un camino que todos los Estados miembros deberían recorrer con la única condición de que cumplieran con los criterios de convergencia; por tanto, todo era una cuestión de tiempo: el momento de incorporarse a esta política podía variar de un Estado a otro pero el hecho mismo de la incorporación no era cuestionado. Sin embargo, otros tipos de flexibilidad lograron hacerse un hueco dentro de este proceso cambiando por completo su naturaleza: el Protocolo negociado por el Reino Unido y las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo modificando la posición de Dinamarca cuestionaron profundamente la obligación de los Estados miembros de seguir avanzando en esta política incluso una vez alcanzados los criterios de convergencia. En cuanto a Suecia, como sabemos no forma parte de la tercera fase de la UEM debido, en principio, a su incumplimiento de los criterios de convergencia. Sin embargo, creemos que hay motivos para pensar que, en realidad, Suecia ha tomado una decisión unilateral y sin cobertura jurídica de no participación en esa fase, lo que constituiría una violación del Tratado, y que, sorprendentemente, esta decisión ha sido asumida y respetada no sólo por el resto de Estados miembros sino también por las Instituciones comunitarias que no han tomado ningún tipo de medidas al respecto. Tratar de justificar estas afirmaciones es la tarea que nos ocupará en las páginas que siguen.

## 2. EL GRADO DE «FLEXIBILIDAD» EN LA IMPLANTACIÓN DE LA UEM

Desde nuestro punto de vista, la UEM es un ejemplo de flexibilidad que se corresponde con la noción de cooperación reforzada en sentido amplio, es decir, es un supuesto de utilización de la flexibilidad destinado a permitir que determinados Estados miembros puedan avanzar en la integración más deprisa que otros, y cuya regulación se encuentra inserta en el articulado del Tratado de Roma (en adelante, TCE), modificado según el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE). La verdadera dificultad reside en decidir a qué tipo de parámetro, capacidad o voluntad, responde su puesta en funcionamiento. Es evidente que el criterio de la capacidad está plenamente presente y se plasma en la exigencia del cumplimiento de los criterios de convergencia. La duda es si el criterio

de la voluntad juega algún papel o no. Hay dos casos, los de Dinamarca y el Reino Unido, en que la respuesta afirmativa es inmediata, ya que sus protocolos les aseguran el derecho de *opt-out* aun en el caso de cumplir los criterios de convergencia; por tanto, el ámbito de nuestra pregunta se reduce al caso de aquellos Estados que no cuentan con cobertura jurídica que les permita quedar al margen y, además, cumplen los criterios de convergencia. ¿Seguirían teniendo esos Estados la capacidad legal de decidir unilateralmente sobre su incorporación o no a la UEM? Buscar respuestas concretas a esta pregunta en el texto del Tratado es una misión casi imposible, pero ello no quiere decir que no haya argumentos que nos permitan llegar a una conclusión en uno u otro sentido. Acudiendo a las reglas de interpretación establecidas por el Derecho de los tratados<sup>2</sup>, resulta posible encontrar medios, tanto generales como complementarios, que permitan clarificar las previsiones del TCE a este respecto. Veamos los más relevantes.

a) La irreversibilidad del proceso<sup>3</sup>. Una vez asumidas voluntariamente las obligaciones impuestas por el TCE, y sin contar con una excepción negociada y acordada por todas las partes, ninguno de los Estados miembros cuenta con la posibilidad de desvincularse unilateralmente de ninguna de esas obligaciones<sup>4</sup>.

b) La vinculación de la UEM con los objetivos fundamentales de la

<sup>2</sup> *Vid.* Sección Tercera de la Parte III del Convenio de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados.

<sup>3</sup> Art. 312 TCE: «El presente Tratado se concluye por un período de tiempo ilimitado». Mohamed SIDEK considera que «(T)he reference to unlimited duration of the Treaty in article 240 should not be treated as superfluous. Since the internal market and the EMU forms part and parcel of the Treaty of Rome and are of an irreversible character, it is therefore justified to treat article 240 as a 'non-withdrawal clause'». SIDEK, M. «A critical interpretation of the EMU convergence rules». *Legal Issues of European Integration*, 1997, n.º 24/1, p. 15. *Vid.*, como jurisprudencia especialmente significativa al respecto, STJCE, de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos (as. 26/62) y STJCE, de 15 de julio de 1964, Costa v. ENEL (as. 6/64).

<sup>4</sup> *Vid.* STJCE, de 14 de diciembre de 1971, Comisión v. Francia (as. 7/71): «(...); que les États membres ont convenu d'instituer une Communauté de durée illimitée, dotée d'institutions permanentes investies de pouvoirs réels, issus d'une limitation de compétences ou d'un transfert d'attributions des États à cette Communauté; que, dès lors, un dessaisissement des attributions ainsi conférées et le retour des objets qu'elles concernent dans le domaine de compétence des seuls États membres, pourraient intervenir qu'en vertu d'une disposition expresse du Traité; (...).».

CE. Por una vez parece haber unanimidad doctrinal<sup>5</sup>, basada además en el propio texto del Tratado, respecto a la consideración de la UEM como uno de los principales objetivos (económico y político pero, sobre todo, simbólico) del proceso de integración europea, además de ser un medio imprescindible para el perfeccionamiento del Mercado Interior.

c) El Informe Delors<sup>6</sup>, en el cual se basó la regulación de la UEM realizada por el TUE, establecía que, a pesar del diseño en tres etapas del proceso de integración económica y monetaria, se trataba de un solo proceso, de una unidad, y que empezarlo suponía comprometerse a desarrollarlo hasta el final.

d) Los trabajos preparatorios del TUE. Señala de nuevo LOUIS que, durante la negociación del TUE, hubo una propuesta encaminada a diseñar el paso a la tercera fase de la UEM mediante una cláusula *opting in* generalizada de manera que aquellos Estados miembros que cumplieran los criterios de convergencia tuvieran que consentir, uno a uno, su inclusión en esa nueva fase. Sin embargo, esa propuesta fue rechazada.

e) El Protocolo n.º 24 sobre la transición a la tercera fase de la UEM<sup>7</sup>. En él se establece claramente la obligatoriedad absoluta para la CE de alcanzar esa tercera fase y el deber de los Estados miembros de no obstaculizar ese proceso. Dada la obligación general de los Estados miembros de cumplir con todos aquellos requisitos que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la propia CE, éstos se hallan también inevitablemente vinculados por el contenido de este Protocolo.

<sup>5</sup> Para LOUIS, por ejemplo, resulta del todo evidente que la UEM constituye uno de los objetivos fundamentales de la CE y que la propia naturaleza del proceso de integración comunitaria conlleva la imposibilidad de que los Estados miembros puedan elegir con qué objetivos se comprometen y con cuáles no. LOUIS, J. V. «On cohesion and diversity: Sweden and EMU», pp. 1-2. Intervención realizada el 10 de noviembre de 2000 en el marco de la conferencia «Towards an effective and enlarged EU», organizada por el *Swedish Institute of International Affairs*, con la colaboración de *TEPSA*. Publicada en la *website* de la Presidencia sueca de la UE. Esta misma opinión ha sido expresada por el propio TJCE que en su Dictamen 1/91, de 14 de diciembre, sobre el acuerdo de creación del Espacio Económico Europeo, estableció, entre otras cosas, que alcanzar la Unión Económica y Monetaria era ya un objetivo de la Comunidad Europea según los términos de la versión del Tratado que estaba entonces en vigor.

<sup>6</sup> *Delors Report on EMU in the EC*, Chapter 111, p. 31. Reproducido en *Agence Europe*, n.º 1550-1551, de 24 de abril de 1989.

<sup>7</sup> *Vid.* Protocolo n.º 24 sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, añadido por el TUE como anejo al TCE.

f) El sistema de toma de decisiones respecto del inicio de la tercera fase UEM. El apartado 2 del artículo 121 TCE deja exclusivamente en manos de las Instituciones comunitarias las decisiones relativas a los Estados que están en condiciones de pasar a formar parte de la tercera fase de la UEM y a la fecha de inicio de ésta. Además, el hecho de que esas dos decisiones deban adoptarse por mayoría cualificada, y no por unanimidad, excluye incluso la posibilidad de veto por parte de ningún Estado. Posibilidad que se podía haber utilizado para asegurar a los Estados la última palabra en cuanto a su propia incorporación en esa tercera fase.

g) El sistema de concesión y supresión de excepciones a los Estados miembros que no hayan cumplido los criterios de convergencia. El funcionamiento del mecanismo de revisión del artículo 122 TCE es automático, se pone en marcha puntualmente cada dos años y todo el proceso se desarrolla a nivel institucional, al igual que ocurre en el procedimiento que da lugar al inicio de la tercera fase de la UEM, de manera que son aplicables todas las conclusiones a las que se llegaba en el apartado anterior. Por tanto, si al realizarse esta revisión la conclusión es que la situación económico-financiera de un Estado acogido a una excepción ha mejorado hasta cumplir ya con los criterios de convergencia, se le suprimirá la excepción y quedará incorporado a la tercera fase UEM sin que el Estado en cuestión tenga ninguna posibilidad legal de evitarlo<sup>8</sup>.

h) La propia existencia de los protocolos *ad hoc* para el Reino Unido y Dinamarca<sup>9</sup>. De haber existido un derecho general de no participación, ¿qué necesidad hubieran tenido Dinamarca y el Reino Unido de negociar con los otros Estados miembros protocolos específicos que dieran cobertura jurídica a sus respectivas decisiones de quedar al margen del proyecto?

i) Las consecuencias que la conclusión afirmando la voluntariedad del paso a la tercera fase de la UEM tendría respecto del contenido de los

<sup>8</sup> En palabras de David O'KEEFFE, «(T)he legal position of the UK can be distinguished from that of Greece and Sweden, in that when and not if (...) the latter Member States meet the convergence criteria as laid down in article 121(1) and following a decision by the Council to this effect, they will automatically move to the third stage». O'KEEFFE, D. «Opting out», p. 4. Intervención realizada en el marco de un seminario sobre «ECB and national Central Banks» organizado en Siena los días 17-19 de noviembre de 2000.

<sup>9</sup> Protocolo n.º 25 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Protocolo n.º 26 sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca, añadidos por el TUE como anejos al TCE.

Tratados en general y respecto de la globalidad del proceso de integración. ¿Cómo podría explicarse el hecho de que los Estados tuvieran un derecho de elección respecto a su participación o no en uno de los principales objetivos del proceso de integración sin correr el riesgo de que ello se hiciera extensible a cualquier otra área del proyecto? La suma de todos estos argumentos nos lleva a la conclusión de que en la regulación de la UEM el parámetro voluntad no es relevante o, caso de serlo, se considera cumplido mediante la ratificación del TUE o la aceptación del acervo comunitario en su versión post-Maastricht, según los casos <sup>10</sup>.

### 3. LA SITUACIÓN DE SUECIA EN EL MARCO DE LA (DEFICIENTE) REGULACIÓN DE LA UEM

#### 3.1. LA POSTURA POLÍTICA DE SUECIA RESPECTO A LA UEM

Suecia, al igual que le ha sucedido a la mayoría de los Estados escandinavos <sup>11</sup>, ha tenido históricamente una relación «difícil» con el proyecto de integración comunitaria. Más partidaria de los métodos intergubernamentales que de los supranacionales, no dudó en incorporarse al proyecto EFTA que, sin embargo, no logró satisfacer sus expectativas. La dicotomía entre el mantenimiento intacto de su soberanía y su neutralidad en Europa, y su deseo de no perder las oportunidades económicas que la C(E)E ofrecía

<sup>10</sup> Vid. apoyando esta conclusión SMITS, R., *The European Central Bank. Institutional aspects*. La Haya, 1997, p. 133: «(...) The passage to full currency union was decided at Maastricht, subject only to fulfilment of the admission conditions for the individual States and the specific opt-outs negotiated by Denmark and the United Kingdom». Citado por LOUIS, J. V., «On cohesion and ...», *loc. cit.*, p. 5. Vid. en el mismo sentido ALCOCEBA GALLEGO, M. A., «Entre la irreversibilidad jurídica y la reversibilidad política: la negativa de Suecia a entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, n.º 2, pp. 625-626. A esta misma conclusión se ha llegado también desde instancias académicas suecas como se refleja, por ejemplo, en diversos trabajos de Eric CLAPHAM (Stockholm School of Economics), Mohamed SIDEEK (Universidad de Estocolmo) o Ulf BERNITZ (Universidad de Estocolmo), que ya en 1995 dejó clara su creencia de que Suecia estaba legalmente obligada a formar parte de la UEM.

<sup>11</sup> Vid. ARCHER, C., «Euroscepticism in the Nordic Region». *European Integration*, 2000, vol. 22; CHRISTENSEN, D. A., «The left-wing opposition in Denmark, Norway and Sweden: Cases of Euro-phobia?». *Arena Working Papers*, 1996, n.º 16 - *West European Politics*, 1996, n.º 3.

—motivo por el cual se incorporó al Espacio Económico Europeo (en adelante, EEE)— marcaron esa relación<sup>12</sup> hasta el 1 de julio de 1991, fecha en la que Suecia presentó formalmente su solicitud de adhesión<sup>13</sup> a las Comunidades Europeas. El proceso de negociación del acta de adhesión, que se desarrolló a lo largo de los años 1993 y 1994, fue relativamente sencillo ya que el paso previo de Suecia por el EEE lo facilitó en gran medida<sup>14</sup>. No se presentaron excesivos problemas y Suecia aceptó sin demasiadas reticencias<sup>15</sup> la totalidad del acervo comunitario en su versión post-Maastricht, incluida, por tanto, la UEM. El gobierno sueco no solicitó respecto a ésta ninguna clase de excepción o protocolo en la línea de los obtenidos anteriormente por Dinamarca y el Reino Unido<sup>16</sup>, y se limitó a hacer una declaración unilateral que ni siquiera fue recogida como tal en el acta de adhesión. El contenido de la declaración era el siguiente: «A final Swedish position relating to the transition from the second stage to the third stage (of the EMU) will be taken in the light of further developments and in accordance with the provisions in the Treaty»<sup>17</sup>. A fin de evitar cualquier atisbo de duda sobre el particular, la Comisión se encargó de dejar claro que este tipo de declaraciones unilaterales de los Estados miembros ni afectan en nada a los Tratados ni tienen ningún tipo

<sup>12</sup> SIDEK, M., «Sweden and Economic and Monetary Union». *European Financial Services Law*, 1995, n.º 11/2, p. 289.

<sup>13</sup> A ella siguieron, como es preceptivo, el informe de la Comisión, de 7 de agosto de 1992, y el dictamen conforme del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 1994.

<sup>14</sup> Vid. GRANELL, F., «El ingreso de Austria, Finlandia, Noruega y Suecia en la Unión Europea». *Política Exterior*, 1994, n.º 40; GRANELL, F., «Los acuerdos de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia a la Unión Europea y los intereses españoles». *Afers Internacionals (CIDOB)*, 1995, n.º 29-30.

<sup>15</sup> Los principales problemas planteados por Suecia durante las negociaciones se refirieron a la política de defensa del medio ambiente y a cuestiones presupuestarias.

<sup>16</sup> Según el gobierno sueco, «(I)t was judged to be more appropriate to make unilateral declaration than to try to get the same formal opt-out that Denmark and United Kingdom have». *Government Bill 1997/98:25 on Sweden and Economic and Monetary Union*.

<sup>17</sup> Declaración reproducida en CLAPHAM, E., «National Reports - Swedish Report», en LOUIS, J. V. (Dir.), *Euro-Spectator: Implementing the Euro. EUI Working Papers - Law*, 2000, n.º 9. Esta declaración fue reiterada con posterioridad en el Apéndice 1 de la *Government Bill 1994/95 on Sweden's membership of the European Union* y en la *Government Bill 1997/98:25, 4th December 1997, on Sweden and Economic and Monetary Union*, en un intento del Ejecutivo sueco de proveerse de una base jurídica que le permitiera justificar su decisión unilateral de no pasar a la tercera fase de la UEM.

de valor jurídico<sup>18</sup>. La incorporación efectiva de Suecia a la UE se produjo el 1 de enero de 1995, después de ser autorizada mediante un referéndum popular celebrado el 13 de noviembre de 1994, y tan sólo unos meses más tarde, en junio de ese mismo año, Suecia finalizó la elaboración del Programa de Convergencia que debía permitirle la incorporación a la UEM en la fecha de lanzamiento de ésta. El Programa consideraba que las posibilidades de Suecia de cumplir con los criterios de convergencia eran «buenas» pero, al mismo tiempo, dejaba claro que se trataba de una «cuestión interna» y que el cumplimiento de los criterios no significaba la entrada necesaria y automática de Suecia en la tercera fase de la UEM. De hecho, lo presentaba como una decisión autónoma del gobierno pero, sobre todo, del pueblo sueco que debería expresarla bien mediante referéndum bien a través del Parlamento (*Riksdag*)<sup>19</sup>. Durante el desarrollo de las negociaciones conducentes a la firma del Tratado de Amsterdam, y a pesar de que en 1997 la economía sueca estaba en condiciones de cumplir con los criterios de convergencia<sup>20</sup>, empezó a hacerse evidente la intención de Suecia de quedarse fuera de la tercera fase de la UEM<sup>21</sup>, aunque el informe del gobierno al Parlamento sobre los preparativos de la

<sup>18</sup> Pregunta parlamentaria escrita E-1708/93 formulada por Heinz Köhler (PSE) a la Comisión de las Comunidades Europeas el 29 de junio de 1993 y respondida por Jacques Delors en nombre de la Comisión. DOCE C 234, de 22 de agosto de 1994.

<sup>19</sup> Sin embargo, no todo el mundo en Suecia parece compartir esta opinión. Según Mohamed SIDEEK, de la Universidad de Estocolmo, «(O)n the basis of the present state of the Community law, it is submitted that when Sweden fulfils the convergence criteria, neither the Government nor the Parliament shall have any discretion or competence to keep Sweden outside the EMU». SIDEEK, M., «Sweden and ...», *loc. cit.*, p. 292.

<sup>20</sup> La opinión del gobierno sueco respecto a su propia economía tan sólo siete meses antes del examen de convergencia era la siguiente: «(A)ll in all it is the Government's view that Sweden's economy has achieved a sufficient degree of strength and sustainable stability to be able to participate in the monetary union». *Government Bill 1997/98:25 on Sweden and Ecomic and Monetary Union*, pp. 48 y 69. Se puede encontrar esta ley, en su versión inglesa, en la siguiente dirección electrónica: <http://finans.regeringen.se/euro/language/engelska/bills/bill.htm>.

<sup>21</sup> Hay autores (*vid.* SIDEEK, M., «Sweden and ...», *loc. cit.*, p. 292) que apuntan que una de las mejores opciones de Suecia para solventar esta situación hubiera sido solicitar una revisión de la regulación de la UEM con ocasión de la CIG'96. Sin embargo, esta vía resultaba imposible de utilizar ya que uno de los primeros acuerdos a los que se llegó a la hora de fijar la agenda de esa CIG fue que no se modificaría ningún extremo referente a la UEM.



CIG'96 insistía en el objetivo de la realización de la UEM y de la moneda única. En diciembre de ese mismo año, el *Riksdag* aprobó la *Government Bill 1997/98:25 on Sweden and Economic and Monetary Union* destinada a definir la posición que iba a adoptar el Reino de Suecia en relación con la puesta en marcha de la tercera fase de la UEM y su participación en ella. Esa postura es ya conocida como «*wait and see approach*»; es decir, la decisión de las instituciones suecas fue no participar en la tercera fase desde su inicio pero no cerrar las puertas a una participación posterior «cuando lo consideraran conveniente». En 1999 el Primer Ministro sueco, Göran Persson, realizó unas declaraciones según las cuales la única alternativa sueca consistía en «entrar ahora o entrar más tarde», ya que el hecho de no haber negociado en su momento ninguna excepción relativa a la tercera fase de la UEM excluía cualquier otra posibilidad. Pero la pregunta es, ¿por qué consideraba el Primer Ministro Persson que sí contaba, en cambio, con la posibilidad de realizar esta elección?

### 3.2. EL (IN)CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA POR PARTE DE SUECIA

#### 3.2.1. *La obligación de los Estados miembros de cumplir los criterios de convergencia*

Una de las primeras preguntas que se nos plantea al hablar de los criterios de convergencia es si los Estados miembros están o no obligados a cumplirlos o, al menos, a trabajar para alcanzar su cumplimiento. Para responder a esta pregunta tal vez sería suficiente con remitirnos a lo expuesto en el punto 2 de este trabajo y extraer consecuencias de los argumentos allí desarrollados. Sin embargo, es posible señalar incluso algunos argumentos adicionales que añadir a aquéllos y que son los siguientes.

a) La cláusula de lealtad comunitaria. El cumplimiento de los criterios de convergencia constituye el medio necesario para alcanzar uno de los objetivos fundamentales de la Comunidad establecido por el TCE y que forma parte del acervo comunitario aceptado por todos los Estados miembros salvo Dinamarca y el Reino Unido. Por tanto, y aun a falta de una formulación jurídica concreta de la obligación de cumplir con los criterios de convergencia, siendo ello necesario para el buen fin de ese obje-

tivo comunitario, no existe duda acerca de la obligación de los Estados miembros al respecto.

b) La primera frase del artículo 121.1 TCE dice textualmente: «La Comisión y el IME presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el *cumplimiento de sus obligaciones* en relación con la realización de la UEM». ¿Qué obligaciones podrían ser éstas si no se trata del avance en el cumplimiento de los criterios de convergencia, teniendo en cuenta, además, que ése es efectivamente el contenido real de dichos informes?

Así pues, se puede concluir que el propio hecho de trabajar en favor del cumplimiento de los criterios de convergencia es, en sí mismo, una obligación establecida por los Tratados y que del incumplimiento de la misma pueden (y deberían) derivarse las mismas consecuencias legales que del incumplimiento de cualquier otra obligación de Derecho comunitario<sup>22</sup>.

### 3.2.2. *La estabilidad de los tipos de cambio*

El criterio de la estabilidad de los tipos de cambio es el único de entre los criterios de convergencia económicos que, según el Informe de Convergencia de la Comisión y la Decisión del Consejo, Suecia no cumplía en mayo de 1998 y que sigue sin cumplir<sup>23</sup>. La verdadera dificultad relativa a este criterio no reside en el propio cumplimiento de su contenido sino, más bien, en la determinación exacta de la obligación a la que el comportamiento del Estado miembro debe ajustarse. Trataremos de explicarlo.

El tercer guión del artículo 121.1 TCE establece que será necesario «(e)l respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo». La interpretación del contenido

<sup>22</sup> En este mismo sentido, *vid.* ALCOCEBA GALLEGO, M. A., *loc. cit.*, p. 634.

<sup>23</sup> *Vid.* Informe de Convergencia de la Comisión de 25 de marzo de 1998; Decisión del Consejo de la Unión Europea, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, de 2-3 de mayo de 1998 (Sesión n.º 2088); Informe de Convergencia de la Comisión de 3 de mayo de 2000. COM (2000) 277 final.

de este criterio viene facilitada por el Protocolo n.º 21 anejo al TCE<sup>24</sup>, cuyo artículo 3 establece que «(e)l criterio relativo a la participación en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo, contemplado en el tercer guión del apartado 1 del artículo 121 TCE, se entenderá en el sentido de que los Estados miembros hayan observado sin tensiones graves y durante por lo menos los dos años anteriores al examen, los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo. En particular, no habrán devaluado, durante el mismo período, por iniciativa propia, el tipo central bilateral de su moneda respecto a la de ningún otro Estado miembro». Tal como señala LOUIS<sup>25</sup>, de esta configuración del requisito se derivan, al menos, tres preguntas claves para su correcta interpretación:

- a) la necesidad o no de pertenencia formal al Mecanismo de Tipos de Cambio (en adelante, MTC) del Sistema Monetario Europeo (en adelante, SME) para cumplir con el criterio;
- b) la duración mínima que debe tener esa estabilidad (o, caso de respuesta afirmativa a la primera pregunta, esa pertenencia);
- c) cuáles se pueden considerar como los márgenes «normales» de fluctuación del MTC.

Respecto a la primera cuestión, ni el artículo 121 TCE ni el artículo 3 del Protocolo hablan estrictamente de «pertenencia» al MTC<sup>26</sup>, sino que

<sup>24</sup> Protocolo n.º 21 sobre los criterios de convergencia previstos en el artículo 121 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, añadido por el TUE como anejo al TCE.

<sup>25</sup> LOUIS, J. V., *loc. cit.*, p. 4.

<sup>26</sup> Una primera lectura rápida del artículo 3 del Protocolo podría transmitir la sensación —equivocada— de que éste, al denominar el criterio como «participación en el MTC del SME», concreta la forma de aplicación del artículo 121.1 TCE de manera más restrictiva, es decir, exigiendo la participación formal en el MTC cuando el TCE no lo hacía. Sin embargo, las explicaciones proporcionadas por el propio artículo 3 del Protocolo vuelven a dejar claro que el criterio se puede cumplir respetando los márgenes normales de fluctuación aunque no haya participación formal. Tan sólo el cuarto guión del propio artículo 121.1 TCE, al referirse al criterio de convergencia de los tipos de interés a largo plazo, hace referencia a esa participación al establecer que: «el carácter duradero de la convergencia conseguida por el Estado miembro y de su participación en el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo». (La negrilla es nuestra). Y, sin embargo, ello no fue obstácu-

ambos artículos se refieren a que cada uno de los Estados miembros respete los márgenes de fluctuación de la moneda establecidos en el MTC (cosa que es perfectamente posible sin participar en ese mecanismo). Además, los instrumentos que establecen y regulan el funcionamiento del MTC<sup>27</sup> y el MTC II<sup>28</sup> configuran la participación de los Estados miembros en estos mecanismos como voluntaria, con lo que sería absolutamente incongruente que la no realización de una conducta que es totalmente opcional para los Estados miembros se convirtiera en un obstáculo insalvable para la participación de éstos en la tercera fase de la UEM. O que, mediante la decisión —legítima— de no participación en el MTC, un Estado pudiera incumplir los criterios de convergencia deliberadamente, convirtiendo en voluntario el paso a la tercera fase, cuando no lo era, y cambiando así la naturaleza de la UEM. Es mucho más lógico pensar que lo que se persigue en realidad no es la participación formal en este mecanismo sino que el comportamiento de cada una de las monedas con relación a las demás (y, más tarde, con relación al euro) sea efectivamente estable<sup>29</sup>. Sin embargo, no es esta la conclusión a la que ha llegado la Comisión que, a pesar de declararse dispuesta a interpretar este criterio de manera flexible, exigió y continúa exigiendo a todos los Estados miembros que hayan participado formalmente en el MTC del SME (y, actualmente, en el MTC II) «en algún momento». Siguiendo con el argumento desarrollado en los párrafos precedentes, no resulta excesivamente difícil verse tentado a preguntar si no estará realizando la Comisión (y aceptando el Consejo) una interpretación del contenido del criterio relativo a la

---

lo para que tanto el Informe de Convergencia de la Comisión como la Decisión del Consejo consideraran que Suecia sí cumplía con este criterio, lo que, como veremos un poco más adelante, resulta contradictorio con la postura mantenida por la propia Comisión sobre los requisitos exigibles para considerar cumplido ese criterio de «participación en el MTC».

<sup>27</sup> Resolución del Consejo Europeo, de 5 de diciembre de 1978.

<sup>28</sup> Resolución del Consejo Europeo sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria, de 16 de junio de 1997. DOCE C 236, de 2 de agosto de 1997.

<sup>29</sup> A esta misma conclusión llegaba también, entre otros, el Gobernador del Banco de Inglaterra para quien «(...) the purpose of the ERM membership criterion is to demonstrate a high degree of sustainable convergence and this could be demonstrated by a currency behaving as if it were formally with the Mechanism». Citado por PATTERSON, B., «European Monetary Union: 'Ins' and 'outs' - or postponement?», en EHLERMANN, C. D. (Ed.), *Multispeed Europe. The legal framework of variable geometry in the EU*. ERA Bundesanzeiger, 1999, p. 103.

estabilidad de los tipos de cambio contraria a lo que establece el TCE. Y, en ese caso, cuáles serían las consecuencias.

Con o sin necesidad de participación formal en el MTC, lo que sí parece lógico es que, al estar hablando de la «consecución de un alto grado de convergencia sostenible», se haya establecido un período de tiempo mínimo a lo largo del cual los Estados miembros deben demostrar que son capaces de mantener esa estabilidad de los tipos de cambio. Tanto el artículo 121.1 TCE como el artículo 3 del Protocolo establecen ese mínimo en los dos años anteriores al examen de la situación económica de los Estados miembros.

Finalmente, queda por determinar cuáles deben ser considerados como los márgenes «normales» de fluctuación del MTC. Cuando éste fue creado, en marzo de 1979, se estableció un margen del  $\pm 2,25\%$ , ampliado excepcionalmente hasta el  $\pm 6\%$  para la peseta y la lira. Esos eran los márgenes en vigor en el momento de la firma del Tratado de Maastricht, pero no así en el de su entrada en vigor ya que, el 2 de agosto de 1993 y a consecuencia de la fuerte crisis económica mundial de 1992, ese margen fue ampliado hasta el  $\pm 15\%$ , permitiéndose al marco alemán y al florín holandés mantener entre ellos una banda del  $\pm 2,25\%$ . Y esta es la situación que se ha mantenido hasta la actualidad; situación que convierte a la llamada «banda ancha» en la normal y a la «banda estrecha» en excepcional<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> *Vid.*, apoyando esta conclusión, DE GRAUWE, P. «Acuerdos cambiarios entre los *in* y los *out*». *Información Comercial Española - Tribuna de Economía*, 1997-98, n.º 767, p. 232; SIDEEK, M., «A critical interpretation of ...», *loc. cit.*, p. 7; USHER, J., «Legal background of the euro», en BEAMONT, P. and WALKER, N., *Legal framework of the Single European Currency*. Hart Publishing. Oxford, 1999, p. 14. Es cierto que considerar como «normal» una banda de fluctuación que permite variaciones de hasta el 30% puede parecer fuera de toda lógica, sin embargo tampoco nos parece de buena lógica pensar que se pueda exigir el respeto de la banda del 2,25% a monedas que hace 8 años que están sometidas sólo a la disciplina monetaria de la banda ancha. Otro dato a tener en cuenta es que en el nuevo MTC II los tipos centrales están definidos sólo en relación al euro, y no entre las distintas monedas, lo que permite a las monedas participantes una fluctuación considerablemente mayor de unas contra otras. Teniendo en cuenta el principio de igualdad de trato entre las condiciones del examen realizado en 1998 y los que se vayan realizando en el futuro, si la fluctuación dentro de este nuevo mecanismo más flexible se va a considerar suficiente para cumplir con el criterio de estabilidad de los tipos de cambio, no se podía ser tampoco demasiado estricto al fijar los márgenes de fluctuación permitidos en el examen de 1998.

Desde que Suecia es Estado miembro de la UE la *krona* (*SEK*) jamás ha participado en el MTC, con lo que, para un cierto sector doctrinal pero especialmente para la Comisión y el Consejo, quedaba inmediata y automáticamente sin posibilidades de aprobar el examen de convergencia. Pero el verdadero análisis a realizar es el que nos lleve a establecer si la *krona* había fluctuado o no contra otras monedas del sistema más allá de los márgenes normales de fluctuación del MTC, establecidos en nuestra opinión en el  $\pm 15\%$ . Tanto el Informe de Convergencia de la Comisión como la Decisión del Consejo señalan que «(...) la moneda sueca no ha participado nunca en el Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC); en los dos últimos años del período de referencia, la corona sueca (*SEK*) ha fluctuado con respecto a las monedas que participan en el Mecanismo de Tipos de Cambio, reflejando, entre otras cosas, la ausencia de un objetivo cambiario; (...)», pero no explicitan cuáles son en realidad las cifras y se limitan a mencionar una fluctuación de la *krona* contra el marco alemán de un  $5\%$ <sup>31</sup>. Por tanto, si la participación en el MTC no forma parte del contenido material del criterio de convergencia relativo a la estabilidad de los tipos de cambio y si la fluctuación de la *krona* ha sido de un máximo del  $5\%$  contra una sola de las monedas del MTC, ¿cómo y por qué se llegó a la conclusión de que Suecia no cumplía con este criterio?<sup>32</sup>

En cualquier caso, y teniendo en cuenta la obligación que tienen todos los Estados miembros de la Unión, cualquiera que sea su posición respecto a la UEM, de tratar su política monetaria como un «asunto de interés común», Suecia hubiera podido (todavía puede, en las actuales circunstancias) facilitar el análisis de su cumplimiento o no del criterio de estabilidad de los tipos de cambio vinculando la *krona* al MTC.

<sup>31</sup> Vid. BEAUMONT, P. and WALKER, N., «The euro and the European Legal Order», en BEAUMONT, P. and WALKER, N., *Legal framework of the Single European Currency*. Hart Publishing. Oxford, 1999, pp. 177-178. De manera que, aunque hubiéramos optado por considerar como «normal» la banda estrecha, el exceso de fluctuación de la *krona* hubiera sido únicamente de medio punto contra una sola de las monedas del MTC lo que, teniendo en cuenta las llamadas a la flexibilidad de la propia Comisión, tampoco tendría por qué haber constituido un obstáculo insalvable para acordar el cumplimiento sueco de este criterio de convergencia.

<sup>32</sup> Según BEAUMONT y WALKER, «(It is hard to resist the conclusion that the terms of the decision reflect a determination to dress up a political decision in the cloak of economically-corroborated legal neutrality)». *Ibidem*, p. 178.

### 3.2.3. *La independencia del Banco Central*

Más evidente parece ser el incumplimiento sueco del llamado «criterio de convergencia legal». De hecho, se trata de una obligación relativa a la segunda fase del proceso de integración monetaria consistente en la exigencia de adaptación de las respectivas legislaciones nacionales sobre bancos centrales a las previsiones de los artículos 108 y 109 TCE y a los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales<sup>33</sup> (en adelante, SEBC). Adaptación que debía estar completada, como muy tarde, en la fecha de constitución del SEBC que, según el párrafo 2 del artículo 123.1 TCE, debía tener lugar inmediatamente después del 1 de julio de 1998 aunque no entraría en funcionamiento hasta el primer día de la tercera fase de la UEM. Ya en noviembre de 1997, Suecia puso en marcha el proceso que debía llevar a esa adaptación legal. En ese país la regulación relativa al Banco Central (*Riksbank*) se halla en la propia Constitución<sup>34</sup> y en la ley del Banco Central<sup>35</sup>. El proceso de reforma constitucional en Suecia exige que la modificación sea aprobada en el *Riksdag* en dos ocasiones, mediando entre ellas unas elecciones generales. La primera votación tuvo lugar en marzo de 1998, hubo elecciones generales en Suecia en septiembre de ese mismo año y, finalmente, se produjo la segunda votación en el *Riksdag* en noviembre de 1998. Esta segunda votación incluyó la reforma consti-

<sup>33</sup> Protocolo n.º 18 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, añadido por el TUE como anejo al TCE y modificado por el Tratado de Amsterdam. Tal y como pone de relieve BARONCELLI, no existe un método estándar de adaptación de las legislaciones nacionales a la obligación impuesta por el artículo 109 TCE, así como tampoco una exigencia de armonización de las legislaciones nacionales. Los informes a este respecto del IME y de la Comisión se limitan, pues, a señalar las contradicciones e incompatibilidades existentes sin indicar una vía de solución única, dejando a los Estados miembros libertad de elección de medios para el cumplimiento de esta obligación. Vid. BARONCELLI, S., «Synthesis Report - The third stage of the European Monetary Union and the introduction of the euro», en LOUIS, J. V. (Dir.), *Euro-Spectator: Implementing the Euro. EUI Working Papers - Law*, 2000, n.º 9.

<sup>34</sup> «Chapter 9. The Instrument of Government. Financial Power». *The Swedish Constitution (Regeringsformen)*, publicada por el *Swedish Riksdag*, 1995.

<sup>35</sup> *Swedish Riksbank Act (Riksbankslagen) 1385/1998*, actualmente ya modificada por la *Government Bill 1997/98:40*. Se puede encontrar esta ley, en su versión inglesa, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.riksbank.com/frameset.ASP?ID=3148>.

tucional y también las modificaciones legales. La nueva regulación relativa al régimen jurídico del *Riksbank* entró en vigor el día 1 de enero de 1999, coincidiendo con la fecha de inicio de la tercera fase de la UEM pero fuera del plazo previsto por el Tratado.

Además, y a pesar de las modificaciones introducidas, parece que la nueva regulación seguía sin ser satisfactoria y subsistían las incompatibilidades. Según el Informe de Convergencia de la Comisión de 1998<sup>36</sup>, eran básicamente cuatro los problemas que seguían sin resolverse:

- a) no se confería independencia al *Riksbank*;
- b) no se garantizaba la plena integración del *Riksbank* en el SEBC y las disposiciones relativas a la competencia del *Riksbank* en materia de política monetaria no reconocían las competencias del SEBC en ese ámbito;
- c) se mantenía el derecho exclusivo del *Riksbank* en materia de emisión de billetes de banco, en contra de lo dispuesto en el artículo 106 TCE;
- d) la prohibición al *Riksbank* de solicitar o recibir instrucciones de otros órganos del Estado no se extendía a la totalidad del ámbito competencial del SEBC, según queda establecido en el artículo 105 TCE, sino que se limitaba a las cuestiones de política monetaria.

Llama la atención que, puestos a realizar reformas, no las iniciaran antes o no fueran éstas de envergadura suficiente como para cumplir con las exigencias del Tratado. Evidentemente, en este caso se trataba sólo de tener la voluntad política de llevar a cabo las reformas requeridas y dentro de plazo, pero Suecia fue el único Estado miembro en incumplir este criterio. ¿Lo hizo deliberadamente imposibilitando así su incorporación a la tercera fase UEM? La reforma parcial llevada efectivamente a cabo, ¿era tan sólo una forma de cubrir las apariencias?

En cualquier caso, y sin perjuicio de que esta convergencia legal se configura como un pre-requisito de entrada a la tercera fase de UEM<sup>37</sup>,

---

<sup>36</sup> Hay que tener en cuenta que, en el momento de redactarse el mencionado Informe, Suecia apenas había empezado con el procedimiento legislativo de reforma de la regulación referente al *Riksbank* con lo que la Comisión se vió obligada a analizar sólo las propuestas de Gobierno formuladas en el proyecto de ley. De todos modos, la normativa finalmente aprobada varía muy poco respecto a las propuestas presentadas por el Gobierno.

<sup>37</sup> Para David O'KEEFFE «(I)t is curious that the Council still took a decision as to whether Sweden met the convergence criteria when it had not fulfilled its obliga-



constituye también una obligación objetiva impuesta por el Tratado que fue (consciente o inconscientemente) violada por el Reino de Suecia. De modo que, como mínimo de ese hecho, debería derivarse algún tipo de responsabilidad<sup>38</sup>.

#### 4. CONSECUENCIAS JURÍDICAS DERIVADAS DE ESTA SITUACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LA ACTUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS

El gobierno sueco ha tratado siempre de justificar su posición respecto a la UEM alegando falta de apoyo popular a ese proyecto en su país<sup>39</sup>. Sin embargo, es de todos sabido que en Derecho Internacional no es posible justificar el incumplimiento de las obligaciones internacionales válidamente adquiridas excusándose en razones de carácter interno<sup>40</sup>, principio éste perfectamente incorporado al ordenamiento jurídico comunitario y ampliamente desarrollado por el propio TJCE<sup>41</sup>. Tal como se argumenta en el punto 2 de este trabajo, pasar a la tercera fase de la UEM es, para los Estados miembros que cumplan los criterios de convergencia, una verdadera obligación jurídica asumida mediante un tratado internacional y, por tanto, el incumplimiento de esta obligación no puede escudarse en razo-

---

tions under stage two of the EMU». O'KEEFFE, D., *loc. cit.*, p. 10. Tras el nuevo examen de compatibilidad realizado por la Comisión en mayo de 2000, todos estos problemas siguen sin resolverse, y no tenemos conocimiento de que Suecia haya iniciado ninguna clase de procedimiento encaminado a solucionarlos.

<sup>38</sup> «(A)part from non-membership of the ERM, (...), the only condition which Sweden did not satisfy was the independence of its Central Bank. One wonders whether the Commission could have in fact brought an Article 169 and Article 5 action against it on that ground». EDITORIAL COMMENTS. «The birth of the Euro». *Common Market Law Review*, 1998, n.º 35, p. 591.

<sup>39</sup> Existen diversas explicaciones sobre esta falta de entusiasmo de la población sueca por la UEM, pero nos ha llamado especialmente la atención, y nos ha parecido especialmente significativa, la aportada por Jonathon MOSES, para quien «(E)MU in itself is not a main Swedish objective; it is attractive only insofar as it can be used as a scapegoat for the difficult discussions needed to rectify the current economic crisis». MOSES, J. W., «Sweden and the EMU», en JONES, E., FRIEDEN, J. and TORRES, F., *Joining Europe's Monetary Club. The challenges for smaller Member States*. MacMillan, 1998, p. 203.

<sup>40</sup> *Vid.* Art. 27 del Convenio de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados.

<sup>41</sup> *Vid.*, a título de ejemplo, STJCE, de 12 de mayo de 1972, Leonasio (as. 93/71).

nes jurídicas, políticas o económicas<sup>42</sup> internas suecas por muy legítimas que éstas, en un plano distinto, pudieran ser.

La situación del gobierno sueco es aún más delicada ya que, si bien internacionalmente se ha comprometido con el resto de Estados miembros y con la propia UE a llevar adelante el proyecto de UEM, internamente se ha comprometido con su Parlamento a dejar el cumplimiento de esa obligación internacional en sus manos. En una información del gobierno al *Riksdag*, de fecha 10 de noviembre de 1993, se podía leer: «On the matter of the transition from the second to the third stage of the EMU it is ultimately the Riksdag that will decide the position». De esta manera, una posición del *Riksdag* contraria a asumir el compromiso internacional colocaría a Suecia en una situación de incumplimiento internacional que el gobierno sueco no podría solventar a no ser que estuviera dispuesto a quebrantar el compromiso asumido con el *Riksdag* y pagar las consecuencias políticas que de ello se derivaran. Ciertamente, no es una situación fácil de resolver.

No faltará quien argumente que, aunque el razonamiento jurídico fuera correcto, existen fuertes motivaciones políticas para no pensar ni remotamente en tomar las medidas legales que de él se derivan. Pero, si es así, ¿en que posición queda el ordenamiento jurídico comunitario y su salvaguarda? ¿Estamos dispuestos a llamar «ordenamiento jurídico» a un sistema que, aun estando plenamente en vigor, se inaplica cuando ello resulta «políticamente recomendable»? Las opciones y los condicionamientos políticos juegan un importante papel en el proceso de creación de la norma jurídica a través de los representantes populares en las instituciones democráticamente elegidas, pero, una vez se ha tomado una decisión y se ha creado la norma, su aplicación sale ya del estadio político para quedar inmersa en el jurídico. O, al menos, debería ser así.

---

<sup>42</sup> Según el Informe de la Comisión Lindbeck (1994) y el Informe Calmfors (*EMU: A Swedish Perspective*, de 4 de noviembre de 1996 - SOU 1996:158), Suecia debía aplicar una política de tipos de cambio flexibles y una política monetaria independiente al menos hasta haber superado por completo la crisis económica que atravesaba. Al parecer, Suecia tiene una larga tradición de utilización de la política de tipos de cambio para asegurar su equilibrio económico interno frente a situaciones de *shock* asimétrico. Además, se consideró que formar parte de la moneda única tendría como consecuencia un aumento de la inversión extranjera directa y, en Suecia, el tema de la propiedad de la industria y de medios de producción es extremadamente sensible. Vid. MILES, L., *Sweden and European Integration*. Ashgate, 1997.

En este sentido, mucho más preocupante que el comportamiento desleal del Reino de Suecia resulta, a nuestro parecer, el comportamiento de las propias Instituciones comunitarias que, lejos de velar por la integridad y la garantía del ordenamiento jurídico comunitario, han actuado como cómplices de Suecia en su estrategia para desvincularse del cumplimiento de unas obligaciones a las que no quería hacer frente evitando, además, cualquier tipo de consecuencias jurídicas negativas. Aunque tanto el Informe de Convergencia de la Comisión como la Decisión del Consejo incluyen apartados dedicados a la situación económica en Suecia, parece ser una opinión generalizada el hecho de que dicha situación no fue tomada en consideración seriamente debido a que Suecia ya había decidido no participar con independencia de las conclusiones a las que se llegara en ese análisis.

El interrogante que se plantea a continuación es qué habría sucedido en caso de que el Consejo hubiera decidido formalmente que Suecia sí cumplía los criterios de convergencia y ésta se hubiera continuado negando a participar en la tercera fase de la UEM. En las páginas precedentes hemos tratado de argumentar el carácter jurídicamente vinculante de esa participación para los Estados miembros una vez que se produce la mencionada constatación por parte del Consejo con lo que, de haberse negado, Suecia habría incurrido en un incumplimiento de Derecho comunitario susceptible de control y represión por parte del TJCE. La vía para hacer efectivo ese control no sería otra, por tanto, que un recurso de incumplimiento contra Suecia introducido bien por la Comisión (sin perder de vista en ningún momento que ésta es una facultad discrecional del Ejecutivo comunitario y que la jurisprudencia del TJCE<sup>43</sup> ha establecido claramente la imposibilidad de actuar contra la Comisión por su decisión de no utilizar este recurso), bien por un Estado miembro.

Sin embargo, nos enfrentamos más bien con el caso opuesto. Como sabemos, la Decisión del Consejo recoge expresamente la tesis del «incumplimiento» de los criterios de convergencia por parte de Suecia, dando así cobertura jurídica a la falta de voluntad sueca de participar en la tercera fase de la UEM<sup>44</sup>. En consecuencia, no existen razones para pen-

<sup>43</sup> *Vid.*, como jurisprudencia relevante en este sentido, STJCE, de 14 de febrero de 1989, *Star Fruit Company SA v. Comisión* (as. 247/87).

<sup>44</sup> PATTERSON, «Sweden also exercised a de facto opt-out, technically failing to meet the exchange-rate and the central bank independence criteria». PATTERSON, B., *loc. cit.*, p. 112.

sar en la posterior utilización del recurso de incumplimiento ya que el comportamiento de Suecia es acorde al contenido de la Decisión del Consejo. La solución en este caso debería pues enfocarse en la línea de la impugnación de la mencionada Decisión mediante un recurso de anulación, interpuesto por la Comisión, el propio Consejo o un Estado miembro<sup>45</sup>. Desafortunadamente, la Decisión del Consejo recoge el sentir expresado por la Comisión en su Informe de Convergencia, con lo que no hay muchas razones para pensar que la Comisión vaya a actuar en contra del acto del Consejo.

Así pues, vemos cómo la actuación concertada entre un Estado miembro y las Instituciones permite el fraude al Tratado sin que en la práctica se pueda esperar la puesta en funcionamiento, por ninguno de los sujetos legitimados al efecto, de los sistemas de control de la legalidad comunitaria. El Tribunal de Justicia no recibirá ningún recurso tendente a poner fin a la situación absolutamente irregular en la que se halla Suecia y, al no estar prevista en Derecho comunitario la actuación de oficio del Tribunal, no tendrá ninguna posibilidad de pronunciarse al respecto.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

La utilización de la flexibilidad dentro del marco del Derecho comunitario no puede ser considerada como un fin en sí misma, sino como un medio para conseguir el objetivo al que ha estado encaminado este proyecto desde sus orígenes: la integración; integración económica, jurídica y, finalmente, política entre los Estados participantes. Ningún Estado que no comparta esta visión debería estar participando en este proyecto. Utilizar supuestas fórmulas de flexibilidad para tratar de evitar, de manera más o menos fraudulenta, el cumplimiento de las obligaciones asumidas no sólo es legal y moralmente ilícito sino que, además, perjudica gravemente al proyecto en su conjunto y amenaza el buen fin de los esfuerzos que el resto de los Estados miembros han dedicado a su desarrollo.

---

<sup>45</sup> Debido a la propia naturaleza del acto a impugnar, la virtualidad práctica de las dos últimas opciones es muy poco probable, aunque la interposición del recurso de anulación por un Estado miembro no es del todo descartable ya que, al tratarse de un acto adoptado por mayoría cualificada, podría suceder que un Estado, normalmente uno de los que hubiera votado en contra (caso de haberlos), decidiera luego atacar el acto en sede judicial.

La actuación de Suecia en este caso concreto puede ser calificada de muchas maneras salvo de ejemplo de lealtad comunitaria. ¿Por qué Suecia decidió participar en un proyecto que ha demostrado que no comparte? En ningún caso es posible alegar desconocimiento ya que el objetivo de la integración económica y monetaria ha estado presente en los planes de desarrollo del proyecto comunitario, como mínimo, desde los años 70. Suecia sabía perfectamente a lo que se enfrentaba y lo aceptó, al parecer dispuesta a boicotearlo después desde dentro. Y, lo que es mucho peor, nadie hizo nada por impedirlo.

¿Va a ser siempre así? ¿Estamos dispuestos a «inventar» una apariencia de cobertura jurídica cada vez que un Estado miembro decida unilateralmente desvincularse de uno de los objetivos del Tratado? Y, si es así, ¿somos conscientes de cuáles pueden ser las consecuencias? Y, no menos importante en las actuales circunstancias, ¿somos conscientes del valor de precedente que este caso puede tener para los países candidatos a la adhesión? ¿Cómo esperamos obligarles a ellos a aceptar íntegramente el acervo comunitario si delante de sus propios ojos tienen ejemplos de tolerancia y/o connivencia ante situaciones de incumplimiento de los actuales Estados miembros?<sup>46</sup>

Tomar la decisión de permitir la fragmentación del ordenamiento jurídico comunitario sería sin duda una opción legítima, pero debe ser una decisión consciente y meditada, adoptada de manera explícita por aquellos sujetos que tienen la facultad de modificar el marco jurídico de la CE y la UE, y no el resultado inevitable de la utilización de subterfugios legales malintencionados o de la cesión ante chantajes políticos intolerables.

---

<sup>46</sup> Tal como lo expresa CLAPHAM, «(I)t is not immediately obvious what would legitimise Sweden's non-compliance and the demand for compliance by other countries». CLAPHAM, E., *loc. cit.*, p. 17.

