

# LA AMPLIACIÓN DE LA ZONA EURO DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO\*

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PAÍSES NO INTEGRANTES DE LA ZONA EURO
  - 1. LAS CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN UNILATERAL DE DINAMARCA Y REINO UNIDO
  - 2. LA ANÓMALA SITUACIÓN DE SUECIA
  - 3. LA POSICIÓN DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS
  - 4. ESTATUTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS ACOGIDOS A LA EXCEPCIÓN *EX ARTÍCULO 122*
- III. LA ADOPCIÓN DEL EURO: PROCESO DE CONVERGENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL MECANISMO DE TIPOS DE CAMBIO II
  - 1. EL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA
  - 2. LA PARTICIPACIÓN EN EL MECANISMO DE TIPOS DE CAMBIO II
- IV. INCIDENCIA DE LA AMPLIACIÓN EN EL SEBC
- V. CONSIDERACIONES FINALES

## I. INTRODUCCIÓN

La Unión Económica y Monetaria («UEM», en lo sucesivo) ha supuesto el último gran avance del proceso de integración económica entre los Estados miembros de la Comunidad Europea («CE», en adelante)<sup>1</sup>.

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Titular de la Cátedra *Jean Monnet* de la Universidad de Almería.

<sup>1</sup> Sobre la articulación jurídica de la UEM existe una abundante bibliografía entre la que se puede destacar: ANDENAS, M.; GORMLEY, L.; HADJIMMANUIL, C.; HARDEN, I. J. (dirs.), *European Economic and Monetary Union: the Institutional Framework*,

En efecto, con la UEM los países miembros han transferido a la CE sus competencias monetarias en el ámbito intracomunitario y en relación con las monedas de terceros Estados y, además, han aceptado algunas limitaciones financieras y presupuestarias a la competencia que mantienen sobre su política económica. Para los nuevos Estados que se adhieren a la Unión Europea («UE», en lo sucesivo), su incorporación a la UEM constituye uno de los elementos más relevantes de dicha adhesión y, a su vez, uno de los principales desafíos para su economía, ya que deben superar los criterios de convergencia que certifican su capacidad para formar parte de la zona euro. De la misma manera, los Estados miembros que han permanecido fuera de la zona euro, por no haber pasado a la tercera fase de la UEM (Dinamarca, Reino Unido y Suecia), se enfrentan a una decisión de crucial relevancia a la hora de decidir su participación en el euro. Su situación económica es, por el momento, buena y el cumplimiento de los criterios de convergencia no les genera dificultades, pero existe una importante reticencia de la población a la sustitución de sus monedas nacionales por el euro.

Aunque hay notables diferencias entre estos dos grupos de Estados miembros de la UE no pertenecientes a la zona euro, su estatuto jurídico respecto a la UEM y el procedimiento para incorporarse al euro presentan similitudes que aconsejan un análisis conjunto para tener una visión global de la posición de los países de la UE catalogables como *euro outsiders*.

El objetivo de este estudio es realizar un análisis jurídico de este proceso de transición al euro, así como de las modificaciones provocadas por la previsible ampliación de la zona euro en la regulación de la UEM. En concreto, vamos a estudiar la situación de los países que no han adoptado el euro como Estados sujetos a una excepción en el senti-

---

Kluwer, Deventer, 1997; CARREAU, D., «Union économique et monétaire», *Juris-Classeur Europe*, Fascículo 1811, 1999; DE SILGUY, Y.-T., *El euro, historia de una idea*, Planeta, Madrid, 1998; EIJFFINGER, S.; DE HAAN, J., *European Monetary and Fiscal Policy*, OUP, Oxford, 2000; LÓPEZ ESCUDERO, M., *El euro en el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004; LOUIS, J.-V., «Union économique et monétaire», *Commentaire Mégret*, Vol. 6, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 1995; LOUIS, J.-V., «Monnaie (politique monétaire)», *Répertoire Dalloz droit communautaire*, 2003; SMITS, R., *The European Central Bank. Institutional Aspects*, Kluwer, Deventer, 1997; SHELLER, H. P., *The European Central Bank: History, Role and Functions*, BCE, Frankfort, 2004; ZILIOLI, C.; SELMAYR, M., *The Law of the European Central Bank*, Hart Publishing, Oxford, 2001.

do del artículo 122 TCE, el proceso de convergencia jurídica y económica que deben afrontar estos Estados, que incluye la participación de sus monedas en el Mecanismo de Tipos de Cambio II («MTC II», en lo sucesivo) y las modificaciones del procedimiento decisorio del Consejo de Gobierno del BCE como consecuencia de la ampliación de la zona euro.

## II. ESTATUTO JURÍDICO DE LOS PAÍSES NO INTEGRANTES DE LA ZONA EURO

En la actualidad, hay doce Estados miembros de la UE que forman parte de la zona euro, aglutinando una gran parte de la riqueza de la UE, pero hay 13 Estados miembros que aún no han adoptado la moneda única. La gran ampliación de 2004 ha desequilibrado transitoriamente la balanza entre los llamados países *in* y los *euro-outsiders* respecto a la fase final de la UEM. La situación de los países de la UE que no pertenecen a la zona euro es heterogénea desde el punto de vista jurídico y requiere un examen diferenciado la situación del Reino Unido y Dinamarca, la peculiar y anómala posición de Suecia y la situación de los nuevos Estados miembros.

### 1. LAS CLÁUSULAS DE EXCLUSIÓN UNILATERAL DE DINAMARCA Y REINO UNIDO

Dinamarca, Reino Unido y Suecia son los tres Estados miembros de la UE que no se incorporaron a la tercera fase de la UEM el 1 de enero de 1999 por falta de voluntad política para la adopción del euro por parte de sus ciudadanos. Grecia no se incorporó en dicha fecha porque su situación económica no era buena y no pudo cumplir los criterios de convergencia económica, pero este país pasó a la fase final de la UEM en cuanto pudo superar dicha prueba y adoptó el euro el 1 de enero de 2001.

Desde el punto de vista jurídico, existe una notable diferencia entre la posición de Dinamarca y del Reino Unido con respecto a la situación de Suecia en relación con la UEM. En efecto, los daneses y los británicos consiguieron en las negociaciones del Tratado de Maastricht sendas cláusulas de exclusión unilateral (*opting out*), que les permiten decidir el momento de su incorporación a la zona euro. Suecia no negoció en

su adhesión a la UE una cláusula de este tipo y ha tenido que incumplir manifiestamente el derecho comunitario para no pasar a la fase final de la UEM.

En lo que respecta al *Reino Unido*, el «Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte», anexo al TCE, especifica las condiciones de la cláusula de exención que le permite quedarse en la segunda fase y decidir unilateralmente su entrada en la fase final de la UEM. El 30 de octubre de 1997 el Gobierno notificó al Consejo que no preveía adoptar la moneda única el 1 de enero de 1999 y, como consecuencia de ello, la posición del Reino Unido en la UEM se rige por lo previsto en los apartados 3 a 9 del Protocolo, manteniendo este país sus competencias monetarias y un estatuto más favorable que el de los Estados miembros sometidos a una excepción *ex artículo* 122 TCE, ya que no le resultan aplicables las disposiciones previstas en él y, tampoco, los principios directores de la unión monetaria (art. 4.2), la prohibición de financiación monetaria de los poderes públicos (art. 101), la prohibición de los déficit excesivos (art. 104), la obligación de consultar al BCE los proyectos de reglamentos nacionales en ámbitos de su competencia y numerosas disposiciones de los Estatutos del SEBC y del BCE.

Ahora bien, el Reino Unido puede modificar dicha notificación en cualquier momento y, de conformidad con el apartado 10 del Protocolo, tiene derecho a pasar a la tercera fase a condición de que cumpla las condiciones necesarias, es decir, los criterios de convergencia económica y jurídica del TCE. En este sentido, el Gobierno británico desde octubre de 1997 se ha mostrado favorable a la incorporación del Reino Unido a la zona euro, pero ha asumido el compromiso de no pasar a la tercera fase de la UEM sin una decisión en este sentido de su Gobierno y de su Parlamento, tras la celebración de un referéndum que confirme la voluntad de los británicos de adoptar la moneda única. Además, el Gobierno británico indicó que la incorporación al euro sólo debe producirse cuando se den las condiciones económicas adecuadas para que la economía británica resulte beneficiada. En concreto, el Gobierno estableció que ello ocurrirá cuando se superen cinco pruebas económicas, a saber: convergencia de los ciclos económicos de la zona euro y del Reino Unido; flexibilidad de la economía británica para absorber los posibles choques asimétricos originados por la incorporación; la adhesión del Reino Unido a la moneda única debe a largo plazo promover la inversión ex-

tranjera e interior; el euro debe mejorar la posición competitiva del sector de los servicios financieros en el Reino Unido; y, por último, los efectos positivos sobre el crecimiento económico y el empleo.

El primer estudio referente al cumplimiento de estas cinco condiciones económicas necesarias para la incorporación del Reino Unido a la zona euro se realizó en junio de 2003<sup>2</sup>. Según este extenso estudio económico, no se cumplían los criterios de convergencia, flexibilidad y beneficio para el crecimiento, la estabilidad y el empleo, mientras que sí se superaban los criterios de inversión y posición de los servicios financieros. El Gobierno ha adoptado diversas medidas para asegurar el cumplimiento de estas cinco condiciones económicas en caso de que se adopte la decisión política de incorporarse a la zona euro y, además, ha elaborado un plan nacional de transición al euro (*Third Outline National Changeover Plan*) y se publican informes periódicos sobre la adaptación de la administración y de los operadores económicos con vistas a una previsible incorporación al euro<sup>3</sup>. Todo ello forma parte de la política «prepare and decide» del actual Gobierno.

No obstante, no se ha fijado todavía ninguna fecha, debido a las reticencias de la opinión pública a renunciar a la libra esterlina, pese a la posición favorable del actual Gobierno y de buena parte del mundo financiero y empresarial británicos. Sin duda, el paso del Reino Unido a la fase final de la UEM favorecería la internacionalización del euro, por el potencial económico británico y muy especialmente por la importancia de la City de Londres como centro financiero internacional, cuya moneda de referencia pasaría a ser el euro<sup>4</sup>.

En lo que respecta a *Dinamarca*<sup>5</sup>, su posibilidad de *opting out* se estableció en el Protocolo n.º 10 anejo al TCE sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca, que fue completado, tras el rechazo del Tratado de Maastricht en el referéndum danés de 2 de junio de 1992,

<sup>2</sup> *UK Membership of the single currency: An assessment of the five economic tests*, disponible en [http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the\\_euro/assessment/report/euro\\_assess03\\_repindex.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/assessment/report/euro_assess03_repindex.cfm).

<sup>3</sup> Todas ellas están disponibles en <http://www.euro.gov.uk/europreparations.asp>.

<sup>4</sup> Véase BCE: *International Review of the Euro*, Fráncfort del Meno, diciembre de 2003.

<sup>5</sup> DYSON, K. (ed.), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford University Press, 2002; MARCUSSEN, M., «Denmark and European Monetary Integration: Out But Far From Over», *Journal of European Integration*, 2005, n.º 1, pp. 43 y ss.

por el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 con la «Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el Consejo Europeo, por lo que se refiere a determinados problemas planteados por Dinamarca con respecto al Tratado de la Unión Europea». El Protocolo permitía a Dinamarca decidir unilateralmente el momento de su paso a la fase final de la UEM y la Decisión de Edimburgo lo completó y desarrolló estableciendo que Dinamarca no participaría en la tercera fase de la UEM, no quedaría obligada a atenerse a las normas relativas a la política económica aplicables a los Estados miembros de la UEM, conservaría sus competencias en la política monetaria de acuerdo con sus leyes nacionales y participaría plenamente en la segunda fase de la UEM, incluida la cooperación monetaria en el marco del SME.

Con las concesiones del Consejo Europeo de Edimburgo, Dinamarca convocó un segundo referéndum el 18 de mayo de 1993, en el que el Tratado de Maastricht fue aceptado con un 56,8 % de los votos. La corona danesa permaneció en el SME y forma parte del nuevo mecanismo de cambio (MTC II) desde la creación del euro. A raíz del paso de 11 Estados miembros a la moneda única, el 1 de enero de 1999, el Gobierno danés decidió organizar un referéndum sobre la entrada de Dinamarca en la tercera fase de la UEM y poner así fin a la derogación existente. El referéndum se celebró el 28 de septiembre del 2000, con una participación del 86 %. El 53,1 % de los votantes se manifestaron contra la adopción del euro. La incorporación de Dinamarca al euro sólo será posible con la convocatoria de un nuevo referéndum y la aceptación mayoritaria de la moneda única por los ciudadanos daneses, lo que no parece inminente, máxime después del posterior resultado negativo del referéndum sueco.

## 2. LA ANÓMALA SITUACIÓN DE SUECIA

A diferencia del Reino Unido y Dinamarca, la situación de **Suecia** es completamente anómala, ya que está incumpliendo el derecho comunitario. En efecto, Suecia no negoció durante su adhesión a la UE una facultad de *opting out* unilateral para decidir las modalidades de su paso a la fase final de la UEM. El Gobierno sueco hizo una declaración al inicio de las negociaciones de adhesión, que se incluyó luego en el anexo I de la Ley 1994/95 relativa a la adhesión de Suecia a la Unión Europea, y cuyo tenor literal es el siguiente: «*La posición final de Suecia*

sobre la transición de la segunda a la tercera etapa se adoptará a la luz de los desarrollos futuros y de conformidad con las disposiciones del Tratado»<sup>6</sup>. Además, en diciembre de 1993 se comprometió a que la incorporación al euro sólo se produciría con una votación favorable del Parlamento sueco y se anunció la convocatoria de un referéndum al respecto<sup>7</sup>. Esta deriva unilateralista se confirmó con la Ley 1997/98 sobre Suecia y la Unión Económica y Monetaria donde se afirma que Suecia consideró más adecuado hacer una declaración unilateral que intentar obtener una posibilidad de *opting out* como las de Dinamarca o Reino Unido<sup>8</sup>.

Como ha analizado certeramente Bernitz<sup>9</sup>, Suecia no obtuvo una cláusula de *opting out* reconocida por el derecho comunitario originario y, por ello, quedó obligada por el semiautomatismo del TCE respecto a la transición a la fase final de la UEM<sup>10</sup>, que era obligatoria para todos los Estados miembros que cumpliesen los criterios de convergencia, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 121.4 TCE. La primacía del derecho comunitario impide que leyes suecas posteriores o actuaciones del poder ejecutivo puedan devolver a Suecia la posibilidad de decidir unilateralmente su incorporación al euro.

No obstante, la reticencia de la opinión pública sueca hacia el euro provocó que los dirigentes políticos suecos, apoyados en argumentos económicos<sup>11</sup>, olvidaran su compromiso jurídico de pasar obligatoriamente a la fase final de la UEM y afirmaran la autonomía de Suecia para adoptar esta decisión. Así, la referida Ley 1997/98 declaraba la intención de

<sup>6</sup> La traducción es mía.

<sup>7</sup> Los gobiernos de Finlandia y Alemania se comprometieron también a consultar con sus parlamentos la transición a la fase final de la UEM, pero sin compromiso de dejar en manos de la decisión parlamentaria la incorporación al euro, como ocurrió en Suecia (LOUIS, J.-V., «On Cohesion and Diversity: Sweden and EMU», noviembre de 2000, <http://www.ui.se/texter/emu.pdf>).

<sup>8</sup> Véanse los comentarios de CLAPHAM, E., «Swedish Report», *EUI Working Papers Law*, n.º 2000/9, pp. 15 y ss.

<sup>9</sup> BERNITZ, U., «Sweden and the EMU», en LOUIS, J.-V. & KOMNINOS, A. (eds.), *The Euro. Law, Politics, Economics*, BIICL, Londres, 2003, pp. 505 y ss.

<sup>10</sup> SMITS, R., *The European Central Bank. Institutional Aspects*, Kluwer, La Haya, 1997, p. 118.

<sup>11</sup> El Informe Calmfors, que fue el principal estudio económico sobre la posición de Suecia respecto a la UEM, aconsejó retrasar la incorporación al euro (CALMFORS, L.; FAM, H.; MATLARY, J. H.; JERNECK, M.; LINDAHL, R.; NORDH BENGTTSSON, C.; RABINOWICZ, E.; VREDIN, A., *EMU – A Swedish Perspective*, Kluwer, Dordrecht, 1997).

Suecia de no participar en esta fase final de la UEM desde el 1 de enero de 1999, aplicando la estrategia del Gobierno de «esperar y ver», antes de organizar un referéndum complicado porque el apoyo mayoritario de la clase política al euro se contraponía a la reticencia de la población<sup>12</sup>.

Para conseguir este objetivo en el ámbito de la UE, donde su decisión unilateral carecía de fundamento jurídico, Suecia únicamente tuvo que limitarse a no cumplir todos los criterios de convergencia. Este país nórdico tenía una buena situación económica que le hubiera llevado a participar en la zona euro desde su inicio, pero el Gobierno sueco llevó a cabo dos maniobras para bloquear la incorporación al euro, que el TCE le imponía como obligatoria el 1 de enero de 1999. Por una parte, no se procedió a la modificación de la legislación sueca para conferir independencia a su banco central, con objeto de incumplir el criterio de convergencia jurídica del artículo 121.1, según el cual la legislación nacional del Estado miembro debe ser compatible con los artículos 108, 109 y con los Estatutos del SEBC. Por otra parte, el Gobierno sueco no colocó la corona sueca en el mecanismo de tipos de cambio del SME, cuando la participación en este mecanismo durante dos años como mínimo era el tercero de los criterios de convergencia económica para el acceso a la fase final de la UEM.

En definitiva, Suecia tenía en 1997 una buena situación económica que le permitía respetar los criterios de convergencia económica más difíciles y las dos maniobras descritas suponen claramente violaciones de los artículos 108, 109, 121 TCE y de los Estatutos del SEBC, que podrían haber dado lugar al inicio por la Comisión de un recurso de incumplimiento contra Suecia. Aunque jurídicamente era factible, en la práctica no parece, como afirma Louis<sup>13</sup>, que el incumplimiento sueco sea una violación del TCE de las que pueden ser resueltas por sentencia del TJCE.

En los informes de convergencia de 2000, 2002 y 2004<sup>14</sup>, la Comisión ha considerado que Suecia continuaba cumpliendo tres de los crite-

<sup>12</sup> LINDAHL, R. & NAURIN, D., «Sweden: The Twin Faces of a Euro-Outsider», *Journal of European Integration*, 2005, n.º 1, pp. 65 y ss.; MILES, L., «Sweden Hitchhiking and the Euro Referendum», *Cooperation and Conflict*, 2004, n.º 2, pp. 198 y ss.

<sup>13</sup> LOUIS, J.-V., «The Economic and Monetary Union: Law and Institutions», *CMLRev.* 2004, n.º 4, p. 605.

<sup>14</sup> Desde la adopción de la moneda única, la Comisión ha elaborado los siguientes informes de convergencia:

rios de convergencia económica (estabilidad de precios, situación del presupuesto público y convergencia de los tipos de interés), pero no el criterio del tipo de cambio, ya que la corona sueca no ha participado nunca en el MTC II y ha habido fluctuaciones considerables de la corona sueca respecto al euro. En consonancia con un marco monetario orientado explícitamente a unos objetivos de inflación, la corona sueca flota libremente en el mercado de tipos de cambio. Suecia ha continuado incumpliendo también el criterio de convergencia jurídica<sup>15</sup>.

A partir de la exitosa introducción fiduciaria del euro en enero de 2002, el Gobierno sueco decidió poner fin a la ilegal situación de su país, convocando un referéndum sobre la adopción del euro. El 14 de septiembre de 2003 se celebró este referéndum, en el que un 56,1 % de

---

— *Documento COM (2000) 277 final*, de 3 de mayo de 2000, relativo al Informe de convergencia 2000 sobre Suecia y Grecia.

— *Documento COM (2002) 243 final*, de 22 de mayo de 2002, relativo al Informe de convergencia 2002 sobre Suecia.

— *Documento COM (2004) 690 final*, de 20 de octubre de 2004, relativo al Informe de convergencia 2004.

<sup>15</sup> La legislación sueca carece de una regulación detallada sobre asignación de beneficios y pagos extraordinarios del Riksbank al Tesoro Público que garantice que el banco central sueco dispone en todo momento de los medios financieros necesarios para el cumplimiento de todas las funciones relacionadas con el SEBC. La Comisión constató una incompatibilidad respecto a la plena integración del banco central en el SEBC, ya que la Ley Constitucional y la Ley del Riksbank, modificada en 1998, atribuyen la competencia sobre la política monetaria al Riksbank, pero sin hacer referencia alguna a las competencias del SEBC en este ámbito. Además, el derecho del Riksbank a imponer unas reservas mínimas para fines monetarios se establece, también, sin referencia alguna al SEBC. La Ley Constitucional y la Ley del Riksbank reconocen a éste el derecho exclusivo a emitir billetes de banco, pero sin reconocer tampoco la competencia del SEBC en este ámbito. Por otra parte, la definición de los objetivos del Riksbank era inadecuada, ya que la Ley del Riksbank incluía entre ellos la estabilidad de precios, pero sin hacer referencia al apoyo a las políticas económicas generales de la Comunidad, objetivo que, según el artículo 105.1 TCE y el artículo 2 de los Estatutos del SEBC, debe perseguir el SEBC sin perjuicio de la estabilidad de precios. Finalmente, la prohibición, en virtud de la propia Ley del Riksbank, a las autoridades públicas de cursar instrucciones y a los miembros de los órganos rectores del Riksbank de solicitar o aceptar instrucciones, se refería únicamente a los asuntos de política monetaria y no incluía todas las tareas relacionadas con el SEBC, como está previsto en el artículo 108 del Tratado CE. Como ha señalado el BCE, Suecia estaba obligada a adaptar su normativa a esta exigencia de convergencia jurídica desde el 1 de junio de 1998, pero no ha adoptado normas orientadas a conseguir este objetivo (BCE, *Informe de Convergencia 2004*, p. 56).

la población se pronunció en contra de la adopción del euro y el 41,8 % a favor de la moneda única<sup>16</sup>. Con ello, la incorporación de Suecia al euro queda pospuesta *sine die*, al menos, hasta que se produzca un cambio en el electorado sueco, se convoque un segundo referéndum y su resultado sea favorable a la adopción del euro. Suecia continúa con el estatuto de Estado acogido a una excepción del artículo 122 TCE, pero con la anómala e ilegal posibilidad de decidir *de facto* y al margen del procedimiento previsto en este precepto el momento de su paso a la fase final de la UEM. Por ahora, la corona sueca sigue sin vincularse al euro mediante el MTC II y Suecia aplica un sistema de libre fluctuación para determinar el tipo de cambio de la corona con respecto al euro y a las demás monedas.

El precedente de Suecia constituye un «peligro» para la incorporación de los diez nuevos Estados a la zona euro, ya que es una vía fácil para retrasar la aceptación del euro y realizarla en el momento deseado por el Estado miembro. Algunos autores han defendido esta posibilidad de exclusión unilateral implícita («*an implicit opting-out facility*») de la moneda única. En unos casos, se ha argumentado<sup>17</sup> que el carácter facultativo de la participación en el MTC II se aplicaría al paso a la fase final de la UEM aunque no hubiese posibilidad explícita de exclusión unilateral. Este razonamiento es criticable por la diferente articulación jurídica de la transición a la moneda única, regulada de manera estricta por el derecho originario, y del MTC II, que tiene su base en normas comunitarias de *soft law*. Otros autores<sup>18</sup> han defendido con mayor fundamento que la transición al euro requiere la decidida colaboración del Estado miembro cuya moneda es sustituida, ya que son necesarias múltiples actuaciones legislativas, administrativas y logísticas para retirar la moneda nacional y llevar a cabo la introducción fiduciaria del euro. Sin voluntad política y sin la decidida colaboración de los ciudadanos y de todos los poderes públicos no es factible la transición al euro, por lo que no resulta lógico forzar a un país a unirse a la moneda única en contra de la voluntad de su población.

<sup>16</sup> Más información en la página del Ministerio de Economía de Suecia <http://finans.regeringen.se/emu/english/index.htm>.

<sup>17</sup> USHER, J., «Legal Background of the Euro», en BEAUMONT & WALKER (eds.), *Legal Framework of the Single European Currency*, Hart Publishing, Londres, 1999, p. 15.

<sup>18</sup> Véase PIPKORN, J., «Legal Arrangements in the Treaty of Maastricht for the Effectiveness of the EMU», *CMLRev.* 1994, nº 3, pp. 263 y ss.

### 3. LA POSICIÓN DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS

El 1 de mayo de 2004 se adhirieron a la UE dos pequeños países mediterráneos, Malta y Chipre, y ocho países de la Europa Central y Oriental, a saber, Polonia, Hungría, República Checa, República Eslovaca, Eslovenia, Lituania, Letonia y Estonia.

La situación económica de estos Estados era y continúa siendo notablemente peor que la de los quince Estados miembros anteriores, lo que ha provocado que su incorporación al euro se haya diferido en el tiempo. En efecto, el artículo 4 del Acta de Adhesión, de 16 de abril de 2003, establece que «*los nuevos Estados miembros participarán en la UEM a partir del día de la adhesión como Estados acogidos a una excepción en el sentido del artículo 122 TCE*». Los nuevos Estados se comprometen, por tanto, a realizar todos los esfuerzos necesarios para la posterior adopción del euro. Ello supone que en algún momento después de la adhesión se incorporarán al MTC II y que, una vez cumplidos los criterios de convergencia económica y jurídica, estarán obligados a adoptar el euro.

Los nuevos miembros carecen, por consiguiente, de una cláusula de exclusión unilateral, de *opting out*, como la británica o la danesa, en relación con la adopción del euro, que les permita decidir unilateralmente su paso a la fase final de la UEM. Durante las negociaciones de adhesión, la CE no contempló siquiera la posibilidad de conceder una facultad similar de *opting out* a los países candidatos y éstos tampoco la reclamaron, porque las características de sus economías les llevan a desear una incorporación rápida a la zona euro.

La integración de los países de la última ampliación en la moneda única pasa necesariamente por el camino establecido en el artículo 122 TCE, que ya ha sido recorrido por Grecia. En efecto, este precepto establece un estatuto especial, configurado en su apartado tercero, para que permanezcan en él transitoriamente los Estados miembros que, de conformidad con el procedimiento del artículo 121.4 TCE, no han podido cumplir los criterios de convergencia económica y jurídica impuestos para el acceso a la fase final de la UEM (artículo 122.1). Estos Estados pasan automáticamente a la situación de «Estados miembros acogidos a una excepción». La Decisión 98/317/CE confirió a Grecia y a Suecia este estatuto, que el artículo 4 del Acta de Adhesión de 16 de abril de 2003 extiende a los diez nuevos países miembros. De la misma

manera, el artículo 5 del Acta de Adhesión de Bulgaria y Rumanía prevé que estos dos países tendrán desde su adhesión a la CE, previsiblemente el 1 de enero de 2007, este estatuto de Estados acogidos a una excepción *ex artículo* 122 en lo que respecta a su participación en la UEM.

#### 4. ESTATUTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS ACOGIDOS A LA EXCEPCIÓN *EX ARTÍCULO* 122

El régimen jurídico aplicable a los Estados acogidos a una excepción, regulado en los apartados 3 a 6 del artículo 122<sup>19</sup>, se aplica en la actualidad a Suecia y a los diez nuevos Estados miembros y se extenderá en el futuro a Bulgaria y Rumanía. Su objetivo es que los Estados miembros que no formen parte de la zona euro no queden en una situación de ostracismo respecto a la aplicación de las normas de la UEM<sup>20</sup>.

Este régimen de excepción conlleva una aplicación casi completa de las normas sobre coordinación de las políticas económicas, excepción hecha de las disposiciones represivas del procedimiento de control de los déficit excesivos, ya que no se les aplican los apartados 9 y 11 del artículo 104, relativos a la formulación de advertencias a los Estados miembros que presenten un déficit excesivo para su reducción y a la facultad del Consejo de imponer, entre otras medidas, sanciones financieras a los Estados miembros recalcitrantes. El procedimiento general de coordinación de las políticas económicas nacionales y de la CE, basado en la elaboración de las orientaciones generales de política económica y en el procedimiento multilateral de supervisión de su cumplimiento (art. 99 TCE y Reglamento CE n.º 166/1997), se aplica íntegramente a los países acogidos a una excepción, con la única diferencia de que éstos presentan programas de convergencia y no programas de estabilidad como los Estados de la zona euro. Los artículos 119 y 120 TCE, que se refieren a posibles dificultades en la balanza de pagos de un Estado

<sup>19</sup> Véase LOUIS, J.-V., «Monnaie (Union économique et monétaire)», *Répertoire Dalloz Droit communautaire*, febrero de 2004, p. 17.

<sup>20</sup> El régimen excepcional del artículo 122 no coloca a los Estados a una situación de ostracismo institucional contrario al principio de universalidad de las instituciones comunitarias, como afirma acertadamente CONTHE, M., «La Unión Económica y Monetaria», en AA.VV., *España y el Tratado de Maastricht*, Madrid, 1994, p. 309.

miembro y prevén un mecanismo de apoyo financiero<sup>21</sup>, se aplican también a los Estados miembros acogidos a una excepción.

En cuanto a las disposiciones monetarias, el artículo 122 TCE prácticamente prolonga la situación existente en la segunda fase de la UEM, lo que supone el mantenimiento por parte de estos Estados de su soberanía monetaria y de su moneda nacional, no resultándoles aplicables las normas relativas a la conducción por parte del BCE de la política monetaria en la fase definitiva de la UEM. En concreto, estos países no están obligados por los apartados 1, 2, 3 y 5 del artículo 105 TCE (competencias del BCE en materia de política monetaria), ni tampoco por el artículo 106 TCE (poder del BCE respecto a la emisión de billetes y monedas), aunque sí se les aplica el apartado 4 del artículo 105, que prevé la consulta al BCE sobre cualquier propuesta de acto comunitario y proyectos de disposiciones legales nacionales en ámbitos de su competencia.

Tampoco obliga a los Estados acogidos a una excepción el artículo 111, que regula las relaciones del euro con monedas de países no miembros de la UE y contempla la celebración de tratados internacionales de carácter monetario, la participación en organizaciones y foros monetarios internacionales y la política de tipos de cambio del euro<sup>22</sup>.

Institucionalmente, la participación de los Estados acogidos a la excepción del artículo 122 en el SEBC se canaliza a través de un órgano, en principio, temporal, denominado Consejo General, que forman los gobernadores de los bancos centrales de todos los Estados miembros de la UE junto con el presidente y el vicepresidente del BCE, pudiendo participar en sus reuniones los demás miembros del Comité Ejecutivo del BCE, pero sin derecho de voto (art. 45 Estatutos del SEBC). Las funciones del Consejo General están especificadas en el artículo 47 de los Estatutos del SEBC. Los Estados acogidos a la excepción del artículo 122 no participan, por el contrario, en los dos órganos principales del BCE, que son el Comité Ejecutivo y el Consejo de Gobierno, y no les resultan aplicables las numerosas normas de funcionamiento del BCE y del SEBC relacionadas en el artículo 43 de los referidos Estatutos.

---

<sup>21</sup> Reglamento n.º 332/2002, de 18 de febrero de 2002, por el que se establece un mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros (DO L 53 de 23.2.2002).

<sup>22</sup> Sobre la vertiente exterior de la UEM, me remito a mi monografía LÓPEZ ESCUDERO, M., *El euro en el sistema monetario internacional*, Tecnos, Madrid, 2004.

La situación de «Estado miembro acogido a una excepción» es transitoria, por definición, y el apartado 2 del artículo 122 prevé que una vez cada dos años, como mínimo, o a petición de cualquier Estado en esta situación, la Comisión y el BCE elaboren los denominados informes de convergencia para informar al Consejo sobre los progresos realizados en lo que respecta a la conformidad de su legislación nacional con el TCE y al logro de un elevado grado de convergencia económica sostenible, a la luz de los criterios establecidos en el artículo 121 TCE. Tras consultar al Parlamento Europeo y una vez discutida la cuestión en el Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo determinará, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, los Estados miembros que cumplen los criterios de convergencia y deben acceder a la fase final de la UEM. La decisión corresponde al Consejo Ecofin, a propuesta de la Comisión, y no al Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno como previó el artículo 121.4 TCE para la primera transición al euro. Una vez adoptada esta decisión, el Consejo fijará el tipo de conversión irrevocable de la moneda nacional en euros y se adoptarán las medidas concretas para la introducción fiduciaria del euro en el Estado en cuestión.

El 9 de marzo de 2000, Grecia solicitó que se examinase si cumplía los criterios de convergencia y tras la valoración positiva contenida en los informes de convergencia de la Comisión y del BCE, el Consejo adoptó la Decisión 2000/427, de 19 de junio<sup>23</sup>, que establecía el paso de Grecia a la fase final de la UEM desde el 1 de enero de 2001, con la consiguiente incorporación de este país a la zona euro y la desaparición de su moneda, la dracma griega. La legislación nacional griega, incluidos los Estatutos de su Banco Central, era compatible con los artículos 108 y 109 TCE y con los Estatutos del SEBC. Según los datos de las cuentas públicas proporcionados por la Comisión sobre la base del informe griego, la República Helénica cumplía los criterios de convergencia económica mencionados en los cuatro guiones del apartado 1 del artículo 121 del Tratado. Tras la información del Gobierno griego en septiembre de 2004, Eurostat y la Comisión han iniciado una investigación sobre los datos estadísticos suministrados por Grecia desde 1997 a 2003, que ha puesto de relieve que el déficit y la deuda pública declarados por este país eran inferiores a los reales en un 2'1 % aproximadamente, por lo que Grecia no cumplía realmente los criterios de convergencia

<sup>23</sup> *Diario Oficial* n.º L 167 de 07/07/2000 p. 19-21.

económica cuando pasó a la tercera fase de la UEM. Como consecuencia de ello, la Comisión ha iniciado un procedimiento de incumplimiento contra Grecia por violación de la obligación de suministrar datos estadísticos correctos en el marco del procedimiento por déficit excesivo y, también, ha propuesto una mejora general del sistema estadístico de la UE<sup>24</sup>.

### III. LA ADOPCIÓN DEL EURO: PROCESO DE CONVERGENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL MECANISMO DE TIPOS DE CAMBIO II

La situación jurídica de los países que todavía no forman parte de la zona euro es, como hemos expuesto, heterogénea. No obstante, tanto los once Estados acogidos a una excepción *ex artículo* 122, como Dinamarca y el Reino Unido tienen, en principio, como propósito final su paso a la tercera fase de la UEM, porque ésta constituye un objetivo fundamental de la CE y un paso crucial en el proceso de integración económica con importantísimas repercusiones.

Con carácter general, se pueden identificar los criterios que resultan aplicables a la transición hacia el euro de los países que no están en la tercera fase de la UEM<sup>25</sup>:

- El carácter multilateral del proceso, ya que la adopción del euro es el punto final de un proceso estructurado de convergencia económica, en el que los Estados deben someterse desde su adhesión al procedimiento de supervisión multilateral de sus políticas económicas y cumplir las normas de disciplina financiera y presupuestaria establecidas por el TCE. Además, deben tratar el tipo de cambio de sus monedas como una cuestión de interés común y el objetivo primordial de su política económica será la estabilidad de precios.

<sup>24</sup> Nota de Prensa de la Comisión *IP/04/1431*, de 1 de diciembre de 2004 y EUROSTAT, *Report on the Revision of the Greek Government Deficit and Debt Figures*, de 22 de noviembre de 2004, disponible en [http://epp.eurostat.cec.eu.int/Cache/ITY\\_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF](http://epp.eurostat.cec.eu.int/Cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF) .

<sup>25</sup> Véanse, al respecto, las reflexiones de PADOA-SCHIOPPA, T., «Exchange rate issues relating to the acceding countries», Keynote speech, Praga, febrero de 2004, disponible en <http://www.ecb.int/key/04/sp040202.htm> .

- La «eurización»<sup>26</sup> unilateral es contraria al TCE. Como la adopción del euro es la culminación de un proceso de convergencia estructurado en un marco multilateral, las instituciones de la UE y el BCE se han opuesto, también, de manera taxativa a que los países adopten una «eurización unilateral» con objeto de eludir las etapas previstas por el TCE para el acceso a la fase definitiva de la UEM. La adopción de la moneda única mediante una «eurización» fuera del marco del TCE es contraria a la lógica económica de la UEM<sup>27</sup>.
- La inexistencia de una trayectoria única hacia el euro. Las diferencias entre la estructura y características de las economías de los Estados que no se han incorporado al euro, así como la diversidad de regímenes cambiarios que aplican conllevan que cada uno de estos países deba seguir una trayectoria de convergencia de su economía distinta y que no exista un único camino hacia el euro.
- El enfoque caso por caso se impone debido a las diferencias entre los países *euro-outsiders* y ello supone que la transición hacia el euro será analizada por las instituciones comunitarias país por país, de forma individualizada.
- La igualdad de tratamiento para todos los países a la hora de determinar el cumplimiento de las condiciones para la adopción del euro, así como la igualdad de trato con los países que forman ya parte de la zona euro. Esto significa que no se le pueden imponer a los países *euro-outsiders* condiciones adicionales a las que se han aplicado a los Estados que han accedido ya a la fase final de la UEM.

Estas características generales son plenamente aplicables a la transición al euro de los Estados acogidos a la excepción del artículo 122,

<sup>26</sup> He optado por castellanizar el término inglés «euroisation», de manera similar a la utilización de la palabra dolarización que castellaniza el vocablo inglés «dollarisation» y cuyo uso está aceptado en varios países latinoamericanos.

<sup>27</sup> El pronunciamiento de las instituciones comunitarias contra la «eurización» unilateral ha sido claro. Véase el Informe del Consejo ECOFIN al Consejo Europeo de Niza sobre los aspectos de la ampliación relativos a los tipos de cambio, Bruselas, 9.11.2000, *comunicado de prensa n.º 13055/00*; y BCE, *Posición del Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo relativa a las cuestiones relacionadas con los tipos de cambio de los países adherentes*, Francfort del Meno, 18.12.2003, disponible en <http://www.ecb.int>.

esto es, a los diez nuevos Estados miembros y a Suecia, con la peculiaridad de la posibilidad de *opting out* tácita que Suecia se ha arrogado *de facto* y que las instituciones comunitarias no han reprimido *de iure*. En el caso de Reino Unido y de Dinamarca, su transición al euro se rige por estas mismas reglas con alguna peculiaridad reconocida en sus respectivos Protocolos y con el significativo privilegio de poder decidir unilateralmente el momento de su incorporación al euro.

En el proceso de incorporación al euro de nuevos Estados los dos elementos con mayor relevancia jurídica, económica y política, que vamos a estudiar a continuación, son el cumplimiento de los criterios de convergencia económica y la participación en el MTC II.

#### 1. EL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA

La incorporación a la zona euro requiere, como ya se ha indicado, el cumplimiento por los Estados de los criterios de convergencia económica y jurídica establecidos en el artículo 121. La última evaluación del cumplimiento de estos criterios por parte de los Estados no pertenecientes a la zona euro, excepción hecha de Dinamarca y de Reino Unido, ha sido realizada la Comisión y por el BCE en sus respectivos Informes de Convergencia de 2004<sup>28</sup>, elaborados en aplicación de lo previsto en apartado 2 del artículo 122.

El primer criterio, de carácter jurídico, es la compatibilidad de la legislación nacional, incluidos los estatutos de su banco central, con los artículos 106 y 107, destinados a garantizar la independencia de los bancos centrales nacionales respecto al poder político, así como con los Estatutos del SEBC, de manera que su derecho interno esté adaptado a la comunitarización de la política monetaria. Según el Informe de la Comisión, todos los Estados miembros, salvo Suecia, habían modificado o iban a modificar sus legislaciones nacionales para hacerlas compatibles con los artículos 106 y 107 y con los Estatutos del SEBC. El cumplimiento de este criterio no genera excesivas dificultades, ya que se traduce en la modificación de la legislación nacional pertinente, que se realiza siempre que exista voluntad política de adoptar el euro. Cuando dicha voluntad política no existe, como es el caso de Suecia debido al

<sup>28</sup> Documento COM (2004) 690, de 20 de octubre de 2004, Informe de Convergencia 2004; BCE, *Informe de Convergencia 2004*, disponible en <http://www.ecb.int>.

rechazo de la población a la moneda única, este criterio constituye una vía fácil para obstaculizar y retrasar el paso a la fase final de la UEM, pese a incurrir en una violación del derecho comunitario originario.

La segunda condición consiste en la consecución por parte de cada Estado de un alto grado de convergencia económica sostenible, que debe determinarse, según el apartado 1 del artículo 121 y el Protocolo n.º 6, en función de los cuatro criterios siguientes:

- El logro de un alto grado de estabilidad de precios, de forma que la tasa promedio de inflación, observada durante un período de un año antes del examen, no exceda en más del 1,5 % la de los tres países con precios más estables.
- El carácter sostenible de las finanzas públicas, que existe cuando el Estado miembro no haya sido objeto de una decisión en virtud del artículo 104.6 que constata la existencia de un déficit excesivo. Según el apartado 2 del artículo 104 y el Protocolo n.º 5, el déficit será excesivo si el déficit presupuestario del conjunto de las administraciones públicas supera el 3 % del PIB y/o si la deuda pública en circulación no excede o tiende al menos a descender hacia el 60 % del PIB.
- El 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 SME.
- El interés nominal a largo plazo, cuyo tipo promedio no debe superar en más del 2 % el de los tres países con mayor estabilidad de precios.

Estos criterios de convergencia, que son tanto de orden económico como monetario, constituyen un referente para la aproximación de los resultados económicos de los Estados miembros. Ahora bien, se trata de una convergencia nominal, es decir, una aproximación de los resultados en materia de costes y precios, y de las variables que les están asociadas (tipos de interés, tipos de cambio, ratios de finanzas públicas), pero no de una convergencia real, esto es, de una aproximación de los niveles de vida en términos de renta y de productividad o de una atenuación de las diferencias estructurales (mercados de trabajo, infraestructuras, tejido industrial) que modifican la competitividad de un país.

El siguiente cuadro recoge el grado de cumplimiento por parte de los once Estados acogidos a la excepción del artículo 122 de los crite-

rios de convergencia económica, de acuerdo con los Informes de Convergencia de la Comisión y del BCE, que tuvieron en cuenta los datos económicos hasta agosto de 2004.

El criterio de la estabilidad de precios es superado por cinco Estados y algunos otros están muy cerca del valor de referencia del 2'4%,

Criterios de Convergencia	Inflación	Situación presupuestaria de las administraciones públicas						Tipos de Cambio	Tipos de interés a largo plazo
	IPCA	Existencia de déficit excesivo	Déficit % del PIB	Deuda pública % del PIB			Participación el MTC II		
	Agosto 2004		2003	2003	Variación frente al año anterior			Septiembre 2004	
					2003	2002	2001		
Valor de Referencia	2,4		3	60					6,4
Polonia	2,5	sí *	3,9	45,5	4,3	4,4	- 0,1	No	6,9
Hungría	6,5	sí *	6,2	59,1	1,9	3,7	- 1,9	No	8,1
Rep. Checa	1,8	sí *	12,6	37,8	9,0	3,5	7,1	No	4,7
Eslovaquia	8,4	sí *	3,7	42,6	- 0,7	- 5,4	- 1,2	No	5,1
Eslovenia	4,1	no	2,0	29,4	- 0,1	1,4	0,7	Sí	5,2
Lituania	- 0,2	no	1,9	21,4	-1,0	- 0,5	- 0,9	Sí	4,7
Letonia	4,9	no	1,5	14,4	0,3	- 0,8	0,2	No	5,0
Estonia	2,0	no	- 3,1	5,3	0,0	0,9	- 0,3	Sí	4,6
Chipre	2,1	sí *	6,4	70,9	3,5	3,1	2,7	No	5,2
Malta	2,6	sí *	9,7	71,1	8,4	0,5	5,8	No	4,7
Suecia	1,3	no	- 0,3	52	- 0,6	-1,8	1,6	No	4,7
Zona euro-12	2,1		2,7	70,7	1,3	- 0,1	- 0,9		4,3
UE-25	2,1		2,8	63,3	1,7	- 0,5	- 0,8		4,6

(\*) Decisiones del Consejo de 7 de julio de 2004, propuestas por la Comisión el 24 de junio de 2004.

pero Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y Letonia cuentan con una elevada inflación. En lo que respecta al criterio de los tipos de interés a largo plazo, hay nueve Estados que están por debajo del valor de referencia, que sólo superan Hungría y Polonia.

En lo que respecta a la situación presupuestaria de las administraciones públicas, el criterio de la deuda pública es respetado por nueve Estados y sólo Chipre y Malta tienen una deuda superior al 60 % del

PIB. Por el contrario, el criterio del déficit público sólo es cumplido por Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Suecia, existiendo déficit excesivo en Chipre, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia y República Checa.

Por último, el criterio de la estabilidad cambiaria no es respetado por ningún Estado, ya que sólo seis de ellos tienen monedas que participan en el MTC II, pero por un tiempo inferior a dos años.

En conjunto, la situación de los países acogidos a la excepción del artículo 122 no es mala respecto al cumplimiento de los criterios de convergencia económica. En cualquier caso, Suecia sólo tendría que incluir su moneda en el MTC II y podría cumplir los otros tres criterios sin problemas, dados sus buenos datos económicos. Por lo que respecta a los nuevos Estados miembros, su situación es más difícil, pero los avances que han realizado en materia de convergencia son espectaculares y se encuentran en una posición mejor que la de los Estados miembros antes de la primera transición al euro<sup>29</sup>.

El control de la inflación puede plantear dificultades para algunos Estados como consecuencia del efecto Balassa-Samuelson, según el cual se producen tensiones inflacionistas en los países con un elevado crecimiento económico y que tienen tipos de cambio estables. Éste es el caso de los nuevos Estados miembros y, en particular, el control de la inflación puede generar problemas a Hungría, Letonia, Eslovaquia o la República Checa. El cumplimiento del criterio del déficit público es el que más dificultades plantea para los nuevos Estados miembros y, en especial, para los más grandes de ellos, que están en situación de déficit excesivo

<sup>29</sup> Existe una literatura económica muy abundante sobre la convergencia económica de los nuevos Estados miembros y sus posibilidades de cumplir los criterios de convergencia. Véanse, entre otros, ALLEMAND, F., «L'élargissement de l'union économique et monétaire: enjeux et risques», *RMCUE*, n.º 476, marzo de 2004, pp. 153 y ss.; AA.VV., *EU Enlargement and the Future of the Euro*, Central Banking Publications, Londres, 2005; BERGER, H., «The Economic Challenges of EMU Enlargement», *Deutsche Bank Research*, abril de 2004; DETKEN, C.; GASPAR, V.; NOBLET, G., *The New Member Status: Convergence and Stability*, BCE, Francfort del Meno, 2005; GROSS, D. y otros: *The Euro at 25: Special Report on Enlargement*, CPS, Bruselas, 2002; KENEN, P.; MEADE, E., «EU Accession and the Euro: Close Together or Far Apart?», *International Economics Policy Brief*, octubre de 2003; LAHRÈCHE-RÉVIL, A., «La voie étroite de l'élargissement monétaire», *La Lettre du CEPII*, n.º 23, abril de 2004; REGLING, P., «New Members States Are Well on Track to Join the Euro», *Economy and Finance*, Winter/Spring 2005; SCHADLER, S., «Rumbo a la adopción del euro», *Finanzas y Desarrollo*, junio de 2004, pp. 29-33.

y con porcentajes preocupantes, como es el caso de la República Checa, Polonia, Hungría o Eslovaquia.

El respecto del criterio del tipo de cambio plantea, también, dificultades, ya que va unido a la política cambiaria que cada Estado aplica en el período previo a su incorporación al euro, por lo que merece un análisis más detallado. Como es necesaria la participación durante dos años en el MTC II, la incorporación de nuevos Estados a la zona euro no es previsible, como mínimo, hasta 2007.

Según las intenciones manifestadas por los nuevos Estados miembros<sup>30</sup> y teniendo en cuenta su convergencia económica actual y las perspectivas futuras según las Previsiones Económicas de Primavera 2005-2006 de la Comisión<sup>31</sup>, sería posible la incorporación a la zona euro de Eslovenia, Estonia y Lituania desde el 1 de enero de 2007 y de Chipre, Letonia y Malta desde junio de 2007. Se trata de seis pequeños Estados con economías cada vez más estabilizadas que carecen *de facto* de soberanía monetaria e interesados en acceder cuanto antes a la fase final de la UEM.

Los nuevos Estados con economías más importantes (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) necesitan llevar a cabo un esfuerzo mayor de convergencia, en especial, en materia de déficit públicos y aún no han incorporado sus monedas al MTC II, conservando un cierto margen de soberanía monetaria para manejar el tipo de cambio de sus monedas. Es previsible que su entrada en el euro se produzca en 2009 o 2010, según las posiciones manifestadas por sus gobiernos.

## 2. LA PARTICIPACIÓN EN EL MECANISMO DE TIPOS DE CAMBIO II

La existencia de Estados de la UE que no han pasado a la fase final de la UEM conlleva la coexistencia dentro de la UE del euro con monedas nacionales. Para mitigar el problema que para el mercado interior supone la fluctuación entre el euro y dichas monedas, hasta que éstas desaparezcan, se adoptó en el Consejo Europeo de Ámsterdam la Reso-

<sup>30</sup> Un análisis global de estas posiciones es realizado por BACKÉ, P.; THIMANN, C.; ARRATIBEL, O.; CALVO-GONZÁLEZ, O.; MEHL, A.; NERLICH, C., «The Acceding Countries' Strategies Towards ERM II and The Euro: An Analytical Review», *Occasional Papers Series* n.º 10, febrero de 2004.

<sup>31</sup> IP/05/384, de 4 de abril de 2005.

lución de 16 de junio de 1997, sobre el establecimiento de un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la UEM<sup>32</sup>. Este mecanismo de tipos de cambio, conocido por las siglas MTC II, sustituyó al SME desde el 1 de enero de 1999 y opera de conformidad con las modalidades de funcionamiento que se establecieron en el Acuerdo de 1 de septiembre de 1998 entre el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros que no formen parte de la zona del euro<sup>33</sup>, que ha concretado los elementos del MTC II establecidos en la Resolución del Consejo Europeo.

El MTC II es un mecanismo de tipos de cambio fijos, aunque ajustables, que vincula al euro las monedas de los Estados miembros no participantes en la tercera fase de la UEM con objeto de impedir su fluctuación. La participación de estos Estados en el mecanismo es voluntaria, ya que se regula mediante normas de *soft law* y no mediante normas obligatorias de derecho comunitario.

Al igual que el SME, el nuevo mecanismo se caracteriza por el establecimiento de un tipo central respecto del euro para la moneda de cada Estado miembro participante no perteneciente a la zona euro y por la existencia de un margen normal de fluctuación del  $\pm 15\%$  con respecto a los tipos centrales. El artículo 15 del Acuerdo permite el establecimiento de vínculos cambiarios más estrechos, es decir, márgenes de fluctuación inferiores al  $\pm 15\%$  entre el euro y las monedas no participantes en la fase final de la UEM, previa solicitud del Estado miembro del MTC II no perteneciente a la zona euro. Las decisiones respecto a los tipos son tomadas de mutuo acuerdo por los ministros de los Estados miembros que participan en la zona euro, el BCE y los ministros y gobernadores de los bancos centrales de los Estados miembros partici-

<sup>32</sup> DO C 236, de 02.08.97, p. 5.

<sup>33</sup> Acuerdo de 1 de septiembre de 1998 entre el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros que no forman parte de la zona del euro por el que se establecen los procedimientos operativos para un mecanismo de tipos de cambio en la tercera fase de la unión económica y monetaria (DO C 345, de 20.09.98, p. 6). La adopción de la moneda única por Grecia a partir del 1 de enero de 2001 provocó la primera adaptación del Acuerdo de 1998, que se realizó mediante el Acuerdo de 14 septiembre de 2000 (DO C 362, de 16.12.2000, p. 11), y la ampliación de la UE de 2004 ha requerido una nueva adaptación, llevada a cabo mediante el Acuerdo de 29 de abril de 2004 (DO C 135, de 13.05.2004, p. 3), con el que los bancos centrales de los diez nuevos países miembros se han convertido en partes del Acuerdo de 1998 y que fija en el anexo II los límites para acceder a la financiación a muy corto plazo para cada banco central.

pantes no pertenecientes a la zona del euro, con arreglo a un procedimiento común en el que participa la Comisión Europea y previa consulta al Comité Económico y Financiero.

El BCE y los bancos centrales nacionales («BCN», en adelante ) participantes en el MTC II deben, según el artículo 3 del Acuerdo, intervenir de forma automática e ilimitada mediante financiación a muy corto plazo en los mercados de capitales para garantizar el respeto del margen de fluctuación<sup>34</sup>. Sin embargo, el BCE podrá suspender la intervención si ésta contraviniese su objetivo principal, que es la estabilidad de los precios. El BCE y los BCN también podrán suspender la intervención cuando ésta ponga en peligro la credibilidad del funcionamiento del MTC II.

El funcionamiento del MTC II está supervisado por el Consejo General del BCE, que sirve de foro, también, para la coordinación de la política monetaria y para la administración del mecanismo de intervención y de financiación establecidos por el Acuerdo. Así, el Consejo General es el responsable de supervisar la sostenibilidad de las relaciones cambiarias bilaterales entre cada moneda participante no perteneciente a la zona del euro y el euro. Todas las partes del Acuerdo tienen derecho a iniciar un procedimiento confidencial dirigido a revisar los tipos centrales o el margen de fluctuación más estrecho.

La participación de los Estados que no ha adoptado el euro en el MTC II es voluntaria, como se ha indicado, pero dicha participación deviene obligatoria para acceder a la fase final de la UEM, ya que el artículo 121 TCE establece como uno de los criterios de convergencia económica el respeto durante dos años como mínimo de los márgenes

<sup>34</sup> El BCE y cada uno de dichos BCN no pertenecientes a la zona del euro facilitarán a todos los demás mecanismos de crédito a muy corto plazo. Las operaciones de financiación efectuadas mediante dichos mecanismos revestirán la forma de ventas y compras al contado de las monedas participantes, que originarán las consiguientes posiciones acreedoras y deudoras, denominadas en la moneda del acreedor, entre el BCE y los BCN participantes no pertenecientes a la zona del euro. En principio, la financiación a muy corto plazo está disponible automáticamente y sin límites de cantidad. El banco central deudor recurre a este mecanismo después de haber utilizado adecuadamente sus reservas de cambio. El vencimiento inicial de una operación de financiación puede prorrogarse por tres meses. No obstante, sólo se podrá prorrogar automáticamente el vencimiento inicial una vez y por un máximo de tres meses y el endeudamiento total no podrá exceder el límite máximo fijado por cada BCN en el anexo II. Ahora bien, es posible una segunda renovación que permita exceder el límite máximo, con el acuerdo del banco central acreedor.

normales de fluctuación del MTC II. La incorporación al MTC II no está sujeta al respeto de ningún criterio y la puede solicitar un Estado miembro cuando lo crea oportuno, aunque es necesario el mutuo acuerdo de los países euro, del BCE y de los otros Estados de la UE participantes en el mecanismo para determinar el tipo central de la moneda en cuestión con respecto al euro y el margen de fluctuación que debe respetar, en caso de que se opte por uno inferior al margen normal que es del 15% respecto al tipo central, posibilidad ésta que sólo será factible en caso de un grado de convergencia económica muy avanzado respecto a la eurozona. No obstante, el BCE recomienda que la incorporación de las monedas de los países incorporados a la UE en 2004 se realice una vez que éstos hayan llevado a cabo los ajustes económicos imprescindibles en sus economías para desarrollar una política presupuestaria saneada y siempre que dicha incorporación favorezca su proceso de convergencia con la zona euro<sup>35</sup>.

En un primer momento, vincularon sus monedas con el euro a través del MTC II Dinamarca y Grecia, pero la dracma griega salió de él al desaparecer con la incorporación de Grecia a la zona euro en 2001. Con posterioridad, el MTC II se ha visto reforzado con la incorporación de las monedas de seis nuevos Estados. Por consiguiente, participan actualmente en el MTC II<sup>36</sup>:

<sup>35</sup> BCE, Posición del Consejo ..., *cit.*, p. 4.

<sup>36</sup> Nota de prensa del BCE, *Paridades centrales respecto al euro y tipos de intervención obligatorios en el MTC II*, 2 de mayo de 2005, <http://www.ecb.int/press/pr/date/2005/html/pr050502.es.html>, que contiene las paridades centrales y los tipos de intervención obligatorios del MTC II, relacionados en el siguiente cuadro:

<i>País y moneda</i>		<i>1 EUR =</i>
Dinamarca	Límite superior	7,62824
	Paridad central	7,46038
Corona danesa (DKK)	Límite inferior	7,29252
Estonia	Límite superior	17,9936
	Paridad central	15,6466
Corona estonia (EEK)	Límite inferior	13,2996
Chipre	Límite superior	0,673065
	Paridad central	0,585274
Libra chipriota (CYP)	Límite inferior	0,497483
Letonia	Límite superior	0,808225
	Paridad central	0,702804
Lats letón (LVL)	Límite inferior	0,597383
Lituania	Límite superior	3,97072
	Paridad central	3,45280
Litas lituana (LTL)	Límite inferior	2,93488
Malta	Límite superior	0,493695
	Paridad central	0,429300
Lira maltesa (MTL)	Límite inferior	0,364905
Eslovenia	Límite superior	275,586
	Paridad central	239,640
Tólar esloveno (SIT)	Límite inferior	203,694

- Dinamarca desde el 1 de enero de 1999, cuya moneda, la corona danesa, tiene un margen de fluctuación respecto al euro del 2'25 %.
- El 28 de junio de 2004 se incorporaron Estonia, Lituania y Eslovenia. La corona estonia, la lita lituana y el tólar esloveno tienen el margen normal de fluctuación del 15 % respecto al euro.
- Chipre, Letonia y Malta han incluido sus monedas en el MTC II desde el 2 de mayo de 2005. La libra chipriota, el lats letón y la lira maltesa tienen establecido el margen normal de fluctuación del 15 %.

Las estrategias cambiarias seguidas en la actualidad por los países que no se han incorporado al MTC II son muy variadas: libre fluctuación del zloty polaco, la libra esterlina y la corona sueca; régimen de fluctuación dirigida de la corona checa y de la corona eslovaca; y fijación del tipo de cambio de la moneda al euro con una banda de fluctuación del 15 % en el caso de el forint húngaro<sup>37</sup>. Todas estas estrategias son incompatibles con la pertenencia al MTC II y el BCE sólo ha contemplado la posibilidad de aceptar las estrategias de los países que utilizan una caja de conversión vinculada al euro y considerada sostenible<sup>38</sup>. En concreto, se ha acordado que Estonia y Lituania entraran a formar parte del MTC II con sus sistemas de *currency board* en funcionamiento, como compromiso unilateral y sin imponer ninguna obligación adicional al BCE<sup>39</sup>. Por supuesto, no es una estrategia cambiaria válida para los *euro-outsiders* la eurización unilateral, a la que se han opuesto taxativamente las instituciones de la UE y el BCE, como hemos indicado<sup>40</sup>. El criterio de convergencia de la participación durante dos años en el MTC II ha generado polémica entre los economistas<sup>41</sup>. Para unos se trata de un

<sup>37</sup> Véase COMISIÓN EUROPEA, *Informe de convergencia de 2005*, cit., pp. 4-10.

<sup>38</sup> BCE, Posición del Consejo..., cit, p. 3.

<sup>39</sup> BCE, *Informe de Convergencia 2004*, p. 20.

<sup>40</sup> Sobre las razones económicas para rechazar la eurización unilateral, véanse BEGG, D.; EICHENGREEN, B.; HALPERN, L.; VON HAGEN, J.; WYSPLOSZ, C., «Sustainable Regimes of Capital Movements in Accession Countries», *CEPR Policy Papers*, n.º 10, 2002; WOJCIK, C.: «A Critical Review of Unilateral Euroization Proposals: the Case of Poland», *CEPR Working Paper*, 2001.

<sup>41</sup> Entre la abundante bibliografía, me remito a ALLEMAND, F., «Enlargement Report: La réforme institutionnelle de la Banque centrale européenne dans le contexte de l'élargissement», en LOUIS, J.-V. & KOMNINOS, A. (eds.), *The Euro. Law, Politics, Economics*, BIICL, Londres, 2003 pp. 432-437; BUITER, W., «To Purgatory and Beyond: When and How Should the Accession Countries from Central and Eastern

mecanismo transitorio previo a la adopción del euro que permite a los Estados aplicar una política macroeconómica con tipos de cambio estables y control de la inflación. Sería una sala de espera que favorece la estabilidad macroeconómica y permite un crecimiento económico equilibrado. Otros economistas consideran, por el contrario, que el MTC II puede convertirse en un purgatorio si se producen ataques especulativos contra una moneda, perjudicando a la economía nacional. La crisis del SME en 1992 y 1993, que es el antecesor del actual MTC II, pone de relieve el peligro potencial de un mecanismo de tipos de cambio fijos. Por ello, el criterio de convergencia de la estabilidad del tipo de cambio de la moneda podría superarse sin necesidad de participar en el MTC II, aplicando cada Estado la estrategia cambiaria más adecuada a su situación económica. El BCE y la Comisión<sup>42</sup> han rechazado claramente esta posibilidad, como ya hemos visto, y siempre han considerado que la única vía para cumplir el criterio de convergencia de la estabilidad cambiaria es el tránsito por el MTC II. Este argumento me parece sólido desde el punto de vista jurídico, porque no tendría sentido mantener el MTC II si se puede llegar al euro por otra vía.

Otra cuestión interesante que se ha planteado es la del período de permanencia en el MTC II. El artículo 121 y el Protocolo sobre los criterios de convergencia fijan un período de dos años como mínimo con respeto de los márgenes de fluctuación. Hay un precedente de aplicación flexible de este criterio de convergencia respecto a Italia y Finlandia en la primera transición al euro, ya que la lira italiana sólo llevaba 15 meses en el SME y el marco finlandés 16, pero la Decisión 98/317/CEE consideró que ambas monedas habían tenido durante los dos años precedentes estabilidad en su tipo de cambio. Este precedente ha sido

---

Europe Become Full Members of EMU?», *CEPR Discussion Paper* 2004 n.º 4342; FOLSZ, A., «The Monetary Framework after accession – A Political Economy Analysis of ERM 2», *European Integration Online Papers*, vol. 7, 2003 n.º 3; LAVRAC, V., «Institutional Aspects of Dynamics of Inclusion of Accession Countries into EMU», *Ezoneplus Working Paper*, n.º 18, junio de 2003; BACKÉ, P.; THIMANN, C.; ARRATIBEL, O.; CALVO-GONZÁLEZ, O.; MEHL, A.; NERLICH, C., «The Acceding Countries' Strategies Towards ERM II and The Euro: An Analytical Review», *Ocasional Papers Series* n.º 10, febrero de 2004; WISPLOSZ, C., «Accession Countries and ERM II», *Briefing Notes to the Committee for Economic and Monetary Affairs of the European Parliament*, 2003, disponible en <http://www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20030910/wyplosz.pdf>.

<sup>42</sup> Véanse los Informes de Convergencia de 2004 del BCE y de la Comisión; así como BCE, Posición ..., *cit.*, p. 5.

recordado por los nuevos Estados miembros para demandar una aplicación flexible de la exigencia temporal de permanencia en el MTC II<sup>43</sup>, que la Comisión y el BCE rechazan. Dinamarca cumple sobradamente esta exigencia temporal, aunque no tiene intención de adoptar el euro, pero Reino Unido y Suecia no podrían argumentar que sus monedas han mantenido tipos de cambio estables respecto al euro para pasar a la fase final de la UEM sin transitar primero por el MTC II. No obstante, el precedente citado podría permitir una aplicación flexible de la exigencia temporal de permanencia en el MTC II a Suecia y Reino Unido, dada la notable convergencia de sus economías con la de la zona euro. En el caso de los nuevos Estados miembros, hay seis de ellos que participan ya en el MTC II y no hay indicios de que pretendan reducir su estancia en él a menos de dos años antes de acceder al euro. Además, en su caso el respeto de las exigencias del MTC II debe generar estabilidad y fiabilidad para sus monedas, siempre que no se produzcan ataques especulativos como los sufridos por el SME. El avance en la convergencia económica con la zona euro y la estabilidad macroeconómica alcanzada por estos nuevos Estados parecen disminuir este peligro.

Otra duda persiste respecto al margen de fluctuación que las instituciones comunitarias van a tener en cuenta para verificar si se cumple el criterio de la estabilidad cambiaria. En principio, el margen normal de fluctuación del MTC II es  $\pm 15\%$ , pero la Comisión indicó en 2003 que había que entender a los efectos del paso a la fase final de la UEM el margen reducido del  $\pm 2,25\%$ . En los Informes de Convergencia del BCE y de la Comisión de 2004 no hay una indicación precisa al efecto, pero en mi opinión se tendrá en cuenta la evolución del tipo de cambio de la moneda en cuestión respecto a su tipo central y la inexistencia de tensiones graves, sin llegar a una aplicación precisa de los márgenes de fluctuación<sup>44</sup>. Por último, hay que señalar la débil articulación jurídica del MTC II, heredada de la del SME. Es un mecanismo voluntario y flexible de cooperación monetaria, cuyo funcionamiento en caso de ataques especulativos a algunas monedas puede generar problemas, máxime cuando está por dilucidar hasta qué punto el BCE se implicaría en garantizar su

<sup>43</sup> Todos los argumentos utilizados en este debate son sintetizados por ALLEMAND, F., «Enlargement Report: La réforme institutionnelle de la Banque centrale européenne dans le contexte de l'élargissement», en LOUIS, J.-V. & KOMNINOS, A. (eds.), *The Euro. Law, Politics, Economics*, BIICL, Londres, 2003 pp. 432-437.

<sup>44</sup> Véase LOUIS, J.-V., Monnaie, *cit.*, p. 13.

funcionamiento. La ausencia de obligatoriedad jurídica flexibiliza el funcionamiento del MTC II y permite reaccionar mejor ante ataques especulativos, pero también disminuye la implicación del BCE, los Estados y los BCN en su defensa.

#### IV. INCIDENCIA DE LA AMPLIACIÓN EN EL SEBC

La perspectiva de una ampliación de la zona euro como consecuencia de la adhesión de diez nuevos Estados a la UE en 2004 ha tenido un importante impacto sobre el BCE, ya que se ha llevado a cabo una reforma del procedimiento de adopción de decisiones en el Consejo de Gobierno del BCE. En la actualidad, la regla general para la adopción de decisiones en el Consejo de Gobierno del BCE se contiene en el artículo 10.2 de los Estatutos, según el cual todos sus miembros (los seis miembros del Comité Ejecutivo del BCE más los gobernadores de los BCN de la zona euro) disponen de un voto, las decisiones se adoptan por mayoría simple y, en caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad dirimente. Como la zona euro comprende ahora 12 Estados y el Comité Ejecutivo tiene 6 miembros, hay 18 personas con derecho de voto en el Consejo de Gobierno, lo que permite un funcionamiento adecuado. Este sistema de adopción de decisiones se consideraba operativo también si se hubiesen incorporado a la zona euro Reino Unido, Suecia y Dinamarca, porque el número de votos en el Consejo de Gobierno se habría elevado sólo a 21. No obstante, la ampliación de 2004 a diez nuevos Estados y la futura adhesión de Rumanía y Bulgaria han abierto la perspectiva de un incremento significativo del número de Estados de la zona euro. Como el gobernador del BCN de cada Estado que adopte el euro tiene asiento en el Consejo de Gobierno, su composición aumentará y el actual sistema de adopción de decisiones no resultará operativo. Además de ello, los Estados que se incorporarán a la zona euro en el futuro serán medianos y pequeños y con el sistema actual pasarían a dominar el Consejo de Gobierno en detrimento de los Estados con economías más grandes<sup>45</sup>. Ambas razones explican que el Tratado de Niza

<sup>45</sup> Véase DE LA DEHESA, G., «The New Governing Rules of the ECB», *Briefing Paper for the Committee for Monetary and Economic Affairs (ECON) of the European Parliament*, 17 de febrero de 2003 (<http://www.europarl.eu.int/comparl/econ/pdf/emu/speeches/20030217/deladehesa.pdf>).

introdujera una cláusula de habilitación, el nuevo artículo 10.6 de los Estatutos<sup>46</sup>, para modificar el mencionado artículo 10.2. Una Declaración anexa al Acta Final de la CIG 2000 incitaba a que se presentara cuanto antes una recomendación destinada a desarrollar esta cláusula de habilitación. Inmediatamente después de la entrada en vigor del Tratado de Niza, el BCE adoptó la Recomendación BCE/2003/1<sup>47</sup> con una propuesta de modificación del sistema de adopción de decisiones en el Consejo de Gobierno, que presentó al Consejo y éste retomó en la Decisión 2003/223/CE, de 21 de marzo de 2003<sup>48</sup>. Esta Decisión consagra una reforma mínima, que está circunscrita al sistema de adopción de decisiones en el seno del Consejo de Gobierno, debido a que el artículo 10.6 de los Estatutos limitaba las modificaciones al derecho de voto con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10.2 de los Estatutos. Como consecuencia de ello, los cambios del procedimiento decisorio debían efectuarse sin perjuicio del derecho de todos los miembros del Consejo de Gobierno a asistir a sus reuniones (artículo 10.1 de los Estatutos), y a participar en sus deliberaciones, no pudiendo tampoco incidir en la adopción de decisiones con arreglo a los artículos 28, 29, 30, 32, 33 y 51 de los Estatutos (artículo 10.3 de los Estatutos). Por otra parte, la reforma no podía afectar a la independencia del BCE, garantizada por el artículo 107 TCE y el

<sup>46</sup> «El apartado 2 podrá ser modificado por el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad, bien sobre la base de una recomendación del BCE y previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, o bien sobre la base de una recomendación de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE. El Consejo recomendará la adopción de tales modificaciones por los Estados miembros. Dichas modificaciones entrarán en vigor tras su ratificación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

*Una recomendación formulada por el BCE de conformidad con lo dispuesto en este apartado será aprobada por el Consejo de Gobierno en una decisión adoptada por unanimidad».*

<sup>47</sup> Recomendación BCE/2003/1 del Banco Central Europeo, de 3 de febrero de 2003, formulada en virtud del artículo 10.6 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, de Decisión del Consejo sobre la modificación del apartado 2 del artículo 10 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DO C 29, de 7.02.2003, pp. 6 y ss.).

<sup>48</sup> Decisión 2003/223/CE del Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, de 21 de marzo de 2003, sobre la modificación del apartado 2 del artículo 10 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (DO L 83, de 1.04.2003, pp. 66 y ss.).

artículo 7 de los Estatutos. Ni que decir tiene que se descartaban reformas de mayor calado, como modificaciones en la composición del Consejo de Gobierno, una distribución diferente de las funciones entre el Comité Ejecutivo y el Consejo de Gobierno o la creación de un comité encargado de fijar los tipos de interés<sup>49</sup>. En definitiva, la cláusula de habilitación del artículo 10.6 sólo permitía cambiar: el número de votos atribuidos a los miembros del Consejo de Gobierno, el número de sus miembros con derecho a voto, el carácter individual del derecho de voto, el umbral de la mayoría y el quórum para decidir, así como la posibilidad de asignar determinadas características a los derechos de voto, como el derecho de veto<sup>50</sup>. Además, la reforma se elaboró con celeridad para llevarla a cabo antes de la ampliación de la UE a diez nuevos Estados que tuvo lugar el 1 de mayo de 2004.

Con estas limitaciones, la Decisión 2003/223/CE prepara al Consejo de Gobierno del BCE para la adopción de decisiones en el contexto de una previsible ampliación de la zona euro mediante el establecimiento de un sistema de rotación asimétrica en el que el número de votos de los gobernadores de BCN se limita a quince. Para garantizar la operatividad del Consejo de Gobierno, la Decisión establece que los gobernadores con derecho de voto serán quince, número inferior al número total de gobernadores de BCN integrantes del Consejo de Gobierno en una zona euro ampliada y fija un sistema de rotación asimétrica para asignar el derecho de voto. Los seis miembros del Comité Ejecutivo mantienen un derecho de voto permanente, por ser los únicos miembros del Consejo de Gobierno designados a nivel europeo con arreglo a lo dispuesto en el Tratado y porque actúan única y exclusivamente como órgano del BCE, desempeñando funciones cruciales. Además, se mantiene el voto de calidad del Presidente para decidir en caso de empate en el Consejo de Gobierno. El diseño del sistema de rotación se ha guiado por cinco principios recogidos en la exposición de motivos de la Decisión y de la Recomendación del BCE, que son los siguientes: un voto por miembro, voto personal, representatividad, automatismo y transpa-

<sup>49</sup> El conservadurismo de la solución adoptada ha sido criticado por algunos autores, como FITOUSSI, J.-P.; CREEL, J., *How to reform the Euroepan Central Bank*, Londres, 2002; GROS, D. y otros, *The Euro at 25*, CEPS, Bruselas, 2002.

<sup>50</sup> ALLEMAND, F., «L'audace raisonnée de la réforme de la Banque centrale européenne», *RMCUE* n.º 469, junio de 2003, p. 392; LOUIS, J.-V., «L'adaptation de la Banque centrale européenne à l'élargissement», en AA.VV., *La Banque centrale européenne*, La Documentation française, París, 2002, p. 147.

rencia<sup>51</sup>. De acuerdo con estos principios, la Decisión 2003/223/CE modifica el artículo 10.2 de los Estatutos, estableciendo un sistema de rotación asimétrica bastante complejo y con muchas cuestiones pendientes de regulación mediante normas de derecho derivado. El sistema mantiene el *statu quo* actual, ya que continúa atribuyendo un derecho de voto permanente a los seis miembros del Comité Ejecutivo y asigna 15 dere-

<sup>51</sup> La significación de estos principios es la siguiente:

— El principio de un voto por miembro que ejerza el derecho de voto, que preserve la igualdad de los gobernadores de todos los BCN. Este principio descarta las propuestas de reforma basadas en un voto ponderado, como el del artículo 10.3 de los Estatutos o fundadas en un sistema de doble mayoría, con un mecanismo para verificar si una mayoría simple de los gobernadores representa un porcentaje establecido de un indicador determinado de la zona del euro.

— El principio de ejercicio del derecho de voto de manera personal y no colectiva. Supone que todos los miembros del Consejo de Gobierno deben seguir participando en sus reuniones a título personal e independiente, con independencia de que tengan o no el derecho de voto. Este principio descarta sistemas de votación basados en circunscripciones o agrupaciones por países, en los que los gobernadores designan un representante que actúa y vota en representación de un grupo de países o de una circunscripción, así como la delegación del voto en un sistema de rotación.

— El principio de representatividad de los gobernadores con derecho de voto en cada momento. Este principio relativiza el principio de un voto por miembro e introduce diferencias entre los gobernadores de los BCN respecto a la frecuencia con la que disfrutarán del derecho de voto. Su objetivo es evitar situaciones en las que pudiera considerarse que un grupo de gobernadores con derecho de voto pertenecen a Estados miembros que, tomados conjuntamente, no son suficientemente representativos de la economía de la zona del euro en su conjunto. La consecuencia de esta exigencia de representatividad es la asimetría en el sistema de rotación, con objeto de favorecer a los gobernadores de los Estados miembros con economías de mayor tamaño, que deberán tener el derecho de voto con mayor frecuencia que los gobernadores de los pequeños Estados miembros. Detrás de este principio late el miedo de los grandes Estados de la zona euro a perder el «control» del BCE como consecuencia de la incorporación progresiva a la moneda única de los nuevos Estados miembros, que son Estados medianos o pequeños, salvo Polonia.

— El automatismo del sistema de rotación asimétrica, que supone un diseño del mismo que no requiera su modificación con las incorporaciones progresivas de nuevos Estados a la zona euro, cuyo ritmo es incierto. Por consiguiente, las normas del nuevo sistema de votación deben establecerse de forma que permitan la adaptación automática del sistema a la incorporación de nuevos gobernadores al Consejo de Gobierno en el contexto de la ampliación de la zona del euro hasta un máximo de 27 Estados, garantizando siempre una frecuencia de voto mayor a los gobernadores de Estados miembros con economías de mayor tamaño.

— Transparencia del nuevo sistema de rotación.

chos de voto por rotación a los gobernadores de los BCN. La complicación llega a la hora de establecer la rotación entre los gobernadores, que debe ser asimétrica para respetar el principio de representatividad, conduciendo a una diferenciación entre los Estados de forma que los gobernadores de Estados miembros con economías mayores tengan una frecuencia de voto superior. El nuevo artículo 10.2 de los Estatutos establece los parámetros para hacer una clasificación de los países con arreglo a un indicador de representatividad, que está conformado por dos componentes:

- El producto interior bruto a precio de mercado de cada Estado miembro con respecto al total correspondiente a los Estados miembros que hayan adoptado el euro. El peso económico de un Estado, que refleja su porcentaje en el PIB de la zona euro, es un componente adecuado porque las repercusiones de las decisiones del banco central son mayores en las economías de los Estados más grandes que en las de los más pequeños.
- El balance agregado de las instituciones financieras y monetarias de los Estados miembros que hayan adoptado el euro. El tamaño del sector financiero de un Estado miembro también es muy importante en relación con las decisiones de un banco central, ya que este sector comprende las entidades de contrapartida que operan con dicho banco central.

En cuanto a la determinación de la importancia relativa de los dos componentes del indicador sintético, corresponde un peso de 5/6 al producto interior bruto y de 1/6 al balance agregado de las instituciones financieras y monetarias para permitir una representación suficiente y significativa del sector financiero. El sistema de rotación asimétrica se implantará en dos fases sucesivas para facilitar su introducción, permaneciendo intacto el modelo actual de votación en el Consejo de Gobierno hasta que la zona euro comprenda 15 Estados. La primera fase de implantación comenzará cuando haya 16 Estados en la zona euro y la segunda se iniciará cuando el número de países de la zona del euro exceda de 21.

Durante la primera fase, que se extenderá durante el período en que los Estados de la zona euro oscilen entre 16 y 21, los gobernadores se distribuirán en dos grupos, con arreglo a las siguientes normas:

- El primer grupo estará formado por los gobernadores de los cinco países de la zona del euro que ocupan las cinco primeras posiciones en la clasificación por países, y dispondrá de cuatro votos.
- El segundo grupo estará formado por los demás gobernadores, y dispondrá de once votos.

Esta distribución del derecho de voto entre los dos grupos podría modificarse en caso de que haya 16, 17 ó 18 gobernadores en el Consejo de Gobierno, para garantizar que la frecuencia de voto de los gobernadores del primer grupo no es inferior a la frecuencia de voto de los del segundo grupo, tal y como exige el principio de automatismo. En este caso, los gobernadores del primer grupo tendrían, transitoriamente, una frecuencia de voto del 100%. Esta modificación podría evitarse si se aplazara la introducción del sistema de rotación hasta el momento en que el número de gobernadores exceda de dieciocho, en virtud de una decisión del Consejo de Gobierno adoptada por mayoría de dos tercios de todos sus miembros, tengan o no el derecho de voto, según se prevé expresamente en el artículo 10.2 de los Estatutos.

En el siguiente cuadro<sup>52</sup> se especifica este sistema de rotación con dos grupos y la frecuencia de voto de los gobernadores de cada grupo

	<i>Nº de gobernadores en el Consejo de Gobierno</i>					
	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>21</b>
Nº votos/Nº gobernadores	5/5	5/5	5/5	4/5	4/5	4/5
<b>Primer Grupo</b>						
<i>Frecuencia de voto</i>	100%	100%	100%	80%	80%	80%
Nº votos/Nº gobernadores	10/11	10/12	10/13	11/14	11/15	11/16
<b>Segundo Grupo</b>						
<i>Frecuencia de voto</i>	91%	83%	77%	79%	73%	69%
<b>Gobernadores con derecho de voto</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

La segunda fase se implantará cuando el número de Estados miembros de la zona del euro llegue a 22 y está diseñada para aplicarse hasta que 27 Estados participen en la moneda única. En esta fase se formarán tres grupos:

<sup>52</sup> Cuadro elaborado sobre la base del realizado por BCE, «La modificación del derecho de voto en el Consejo de Gobierno», *Boletín Mensual del BCE*, mayo de 2003, p. 80.

- El primer grupo estará compuesto por los gobernadores de los cinco países de la zona del euro que ocupan las cinco primeras posiciones en la clasificación, y dispondrá de cuatro votos.
- El segundo grupo estará formado por la mitad del número total de gobernadores, redondeándose las fracciones al número entero siguiente, seleccionados entre los que ocupen los puestos siguientes en la clasificación. Este grupo dispondrá de ocho votos.
- El tercer grupo estará integrado por los restantes gobernadores, y dispondrá de tres votos.

El cuadro siguiente<sup>53</sup> especifica el reparto de votos en este sistema de rotación con tres grupos

	Nº de gobernadores en el Consejo de Gobierno					
	22	23	24	25	26	26
Nº votos/Nº gobernadores	4/5	4/5	4/5	4/5	4/5	4/5
<b>Primer Grupo</b>						
<i>Frecuencia de voto</i>	80%	80%	80%	80%	80%	80%
Nº votos/Nº gobernadores	8/11	8/12	8/12	8/13	8/13	8/14
<b>Segundo Grupo</b>						
<i>Frecuencia de voto</i>	73%	67%	67%	62%	62%	57%
Nº votos/Nº gobernadores	3/6	3/6	3/7	3/7	3/8	3/8
<b>Tercer grupo</b>						
<i>Frecuencia de voto</i>	50%	50%	43%	43%	38%	38%
<b>Gobernadores con derecho de voto</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

El Consejo de Gobierno adoptará disposiciones de desarrollo en las que se especifique la rotación de los derechos de voto en cada grupo, así como los intervalos de rotación del derecho de voto, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.2 modificado de los Estatutos. Ante la incertidumbre sobre el ritmo de la ampliación de la zona euro y el carácter técnico de estas cuestiones, se optó por no regularlas en el artículo 10.2 y dejar su adopción en manos del Consejo de Gobierno, que decidirá por una mayoría de dos tercios de todos los miembros del Consejo de Gobierno, tengan o no derecho de voto. También quedan pen-

<sup>53</sup> Cuadro elaborado sobre la base del realizado por BCE, «La modificación del derecho de voto en el Consejo de Gobierno», *Boletín Mensual del BCE*, mayo de 2003, p. 81.

dientes de la adopción de normas de desarrollo los detalles operativos de las revisiones del tamaño o la composición de los grupos de gobernadores, que se realizarán siempre que se ajusten las participaciones de cada Estado miembro en el producto interior bruto total a precio de mercado y en el balance agregado total de las instituciones financieras y monetarias de los Estados miembros que hayan adoptado el euro de conformidad con el artículo 29.3 de los Estatutos (revisiones periódicas) o siempre que se incorpore un nuevo gobernador al Consejo de Gobierno (revisiones no periódicas)<sup>54</sup>.

Como ha señalado la doctrina, la regulación de la duración del ejercicio de los derechos de voto y de los períodos durante los que un gobernador no dispone de derecho de voto en el seno de cada grupo y entre todos los grupos es una cuestión de gran complejidad técnica y extrema sensibilidad política, que el Consejo de Gobierno debe regular con suma prudencia<sup>55</sup>.

El sistema de rotación asimétrica elegido es similar al utilizado en el Comité de Operaciones de Mercado Abierto de la Reserva Federal de los Estados Unidos, en el que los Presidentes de los Bancos de la Reserva Federal también están asignados a grupos y ejercen su derecho de voto con distinta frecuencia. La mayor parte de la doctrina<sup>56</sup> ha consi-

<sup>54</sup> El tamaño o la composición de los grupos resultantes de las revisiones periódicas serán de aplicación desde el primer día del año siguiente. El tamaño o la composición de los grupos resultantes de las revisiones no periódicas serán de aplicación desde el día en que el gobernador o gobernadores se incorporen al Consejo de Gobierno.

<sup>55</sup> ALLEMAND, F., «L'audace ...»; *cit.*, p. 396.

<sup>56</sup> ALLEMAND, F., «Enlargement Report: La réforme institutionnelle de la Banque centrale européenne dans le contexte de l'élargissement», en LOUIS, J.-V. & KOMNINOS, A. (eds.), *The Euro. Law, Politics, Economics*, BIICL, Londres, 2003 pp. 437-432; BACARÍA, J.; CHORTAREAS, G. E.; KYRIACOU, A.P., «Enlargement and the European Central Bank», en STEUNENBERGER, B. (ed), *Widening the European Union: Politics of Institutional Changes and Reform*, 2002; BERGER, H., «The ECB and Euro-Area Enlargement», *IMF Working Paper* 02/175; BERGER, H.; DE HAAN, J., «Are Small Countries too Powerful Within the ECB?», *Atlantic Economic Journal*, 2002 n.º 3, pp. 1-20; BERGER, H.; DE HAAN, J.; INKLAAR, R., «Restructuring the ECB», *CESifo Working Paper* 2002, n.º 1084; FARHOLZ, C.; MOHL, P., «EMU-Enlargement and the Reshaping of Decision-Making within the ECB Governing Council», *Ezoneplus Working Paper* 2004, n.º 23; HEISENBERGER, D., «Cutting the Bank Down to Size: Efficient and Legitimate Decision-Making in the European Central Bank After Enlargement», *Journal of Common Market Studies* 2004, n.º 3, pp. 397-420; ULLRICH, K.,

derado que el sistema de rotación asimétrica era el más adecuado o, cuando menos, el menos malo de los posibles para reformar el procedimiento decisorio del Consejo de Gobierno<sup>57</sup>.

La principal crítica que merece el sistema de rotación asimétrica es la complejidad de su aplicación práctica, que está aún por definir, y que acentuará la opacidad del funcionamiento del Consejo de Gobierno del BCE<sup>58</sup>. El objetivo de transparencia no se consigue, ya que resultará difícil saber los gobernadores de BCN que tienen derecho de voto en cada momento. El propio BCE, que es su autor, reconoce que el nuevo sistema de votación —como cualquier sistema de rotación— se caracteriza, inevitablemente, por tener cierta complejidad, al intentar conseguir simultáneamente una serie de principios<sup>59</sup>.

También puede discutirse la operatividad práctica del sistema, ya que la participación de todos los gobernadores en las reuniones del Consejo de Gobierno aumenta considerablemente su número de miembros y difi-

«Decision-Making of the ECB: Reform and Voting Power», *ZEW Discussion Paper 04/70*, noviembre de 2004.

<sup>57</sup> Las otras posibilidades barajadas eran:

— La centralización de las decisiones de política monetaria en un comité o grupo reducido de expertos elegidos sin vinculación con los Estados miembros, al que el Consejo de Gobierno delegaría sus actuales competencias, como ocurre en los bancos centrales de Canadá, Australia, Suecia o en el Bank of England. Otra posibilidad sería la delegación de estas competencias en el Directorio Ejecutivo. Esta delegación de competencias requiere numerosas modificaciones de los Estatutos del SEBC, que los Estados no se plantean, tal como analiza LOUIS, J.-V., «L'adaptation ...», *op. cit.*, pp. 149 y 150.

— La aplicación de un sistema de ponderación del voto y la adopción de decisiones por mayoría cualificada, que tuviera en cuenta, por ejemplo, el porcentaje del PIB de cada Estado en el conjunto de la zona euro y su población. El artículo 10.3 de los Estatutos establece un sistema de ponderación de voto en función de las acciones de cada Estado en el capital del BCE para las decisiones de carácter financiero del Consejo de Gobierno. Este sistema rompería el principio de que cada gobernador tiene un voto en el Consejo de Gobierno y potenciaría su vinculación con el Estado de origen y el intergubernamentalismo de este órgano en contradicción con el TCE.

— La utilización de un sistema de representación mediante la creación de grupos de Estados, al estilo de los existentes en Directorio Ejecutivo del FMI. Un gobernador asumiría la representación y los votos correspondientes a su grupo. Este sistema contradice abiertamente el principio de la independencia de los miembros de los órganos del BCE y es difícilmente aplicable en la práctica.

<sup>58</sup> Esta crítica es generalizada en la doctrina. Véase, por todos, ALLEMAND, F.; «L'audace...», *op. cit.*, pp. 396-398.

<sup>59</sup> BCE, «La modificación ...», *op. cit.*, p. 85.

cultará necesariamente sus deliberaciones. El reconocimiento del derecho de voto sólo para 15 gobernadores y los seis miembros del Comité Ejecutivo resulta incluso excesivo si se compara con otros bancos centrales y habrá que ver si se mantiene la eficacia del proceso de adopción de decisiones<sup>60</sup>.

Finalmente, cuando el nuevo sistema de votación introduce el principio de representatividad únicamente lo hace para determinar quién vota en cada momento, pero existe el peligro de que resulte afectado el principio de participación personal de los gobernadores en el Consejo de Gobierno y de que la vinculación nacional de éstos se acentúe, aunque siempre permanece el núcleo duro de poder formado por los miembros del Comité Ejecutivo.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez analizadas las principales cuestiones jurídicas que suscitan la existencia de Estados de la UE que no forman parte de la zona euro y su incorporación a la moneda única, es necesario realizar algunas consideraciones y reflexiones finales.

La primera reflexión se refiere a la posible incidencia del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa («Tratado Constitucional», en adelante) sobre la ampliación de la zona euro. Aunque este Tratado llegue a entrar en vigor después de los resultados negativos de los referendos francés y holandés, no contiene ningún cambio sustancial respecto al derecho originario actual en lo referente a la ampliación de la zona euro a nuevos Estados. En efecto, el Tratado Constitucional mantiene la articulación jurídica actual de la UEM con su asimetría entre coordinación de políticas económicas nacionales y política monetaria y de tipos de cambio únicas (artículo I-13 y I-15). Las competencias de la UE en materia de UEM son objeto de desarrollo en el capítulo II del Título III de la Parte III del Proyecto de Tratado (arts. III-177 a III-202), cuyas disposiciones retoman los actuales artículos 98 a 124 TUE con algunas modificaciones de carácter técnico y con la introducción de algunos cambios sustantivos de escaso calado. Posiblemente, las modificaciones más relevantes son el reconocimiento del BCE como institu-

<sup>60</sup> Muy crítico se muestra GROS, D., «Reforming the Composition of the ECB Governing Council in View of Enlargement: An Opportunity Missed», *CEPS Policy Brief* n.º 32, abril de 2003.

ción de la UE (art. I-30) y una importante simplificación de los textos y modificaciones institucionales que incluyen un régimen específico para los países de la zona euro.

La simplificación se produce principalmente en relación con las disposiciones transitorias de los actuales artículos 116 a 124 TCE, que se recogen los artículos III-197 a III-202. Sin alterar su contenido sustantivo, los nuevos preceptos mejoran la redacción y eliminan las disposiciones que la adopción del euro ha dejado obsoletas. Estos artículos establecen las normas aplicables a los Estados miembros acogidos a una excepción, es decir, que todavía no han adoptado el euro como moneda, estableciendo: la definición de un Estado miembro acogido a una excepción, así como las disposiciones de la Constitución que no se aplican a estos Estados miembros (artículo III-197); el procedimiento que deberá seguirse para la posterior adopción del euro por un Estado miembro (artículo III-198); y las disposiciones específicas aplicables a los Estados miembros acogidos a una excepción (arts. III-199 a III-201).

Como acabo de indicar, estos preceptos no varían prácticamente en nada la actual situación de los Estados que no forman parte de la zona euro y el proceso que deben seguir para la adopción de la moneda única, por lo que no es necesario detenerse en su análisis. Sólo mencionaré que el Tratado Constitucional sí introduce una modificación institucional de cierta relevancia que es la autonomía mucho mayor de los Estados de la zona euro para tomar las decisiones que les afectan sin que los demás Estados miembros participen en la votación. A este respecto, el Tratado Constitucional propone una nueva sección relativa a los Estados miembros de la zona del euro así como un protocolo sobre el Grupo del Euro adjunto a la Constitución<sup>61</sup>. Se trata de elementos que pueden

<sup>61</sup> En efecto, los artículos III-194 a III-196 establecen un régimen específico aplicable únicamente a los Estados miembros de la zona del euro, que podrán tomar medidas para reforzar la coordinación y supervisión de su disciplina presupuestaria y elaborar orientaciones más concretas para sus políticas económicas, procurando que estas orientaciones sean plenamente compatibles con las adoptadas para el conjunto de la Unión. En estos casos, el Consejo de Ministros puede decidir únicamente con el voto de los Estados miembros de la zona del euro, es decir, sin la participación en la votación de los demás Estados miembros. Por otra parte, el artículo III-195 remite al Protocolo sobre el EuroGrupo, para la regulación de las modalidades de reunión de los ministros de economía de los Estados miembros de la zona del euro. Sus reuniones informales permitirán un diálogo más profundo sobre las cuestiones relacionadas con las responsabilidades específicas que comparten estos Estados, aunque este Gru-

favorecer la incorporación de nuevos Estados a la zona del euro para no quedar fuera del núcleo duro de la UEM.

La segunda reflexión se refiere al carácter transitorio de las excepciones y exenciones aplicables a los Estados de la UE que no forman parte de la zona euro. En efecto, el régimen del artículo 122 TCE claramente tiene un carácter transitorio al estar concebido como una antesala de preparación para el paso a la fase final de la UEM. Los diez nuevos Estados miembros así lo están entendiendo y aplicando por ahora. Este régimen es perfectamente comprensible y su existencia no plantea problemas jurídicos complejos, al enmarcarse dentro de la lógica de los regímenes temporales de excepción habituales en la aplicación de muchas normas comunitarias de contenido económico.

Más criticables me parecen los regímenes de exención de Reino Unido y Dinamarca, legalizados por sus respectivos protocolos. Se trata de concesiones en forma de cláusulas de *opting out* unilaterales a ambos Estados cuya lógica debe ser también temporal, en mi opinión, ya que no fueron concebidas para amparar una exclusión definitiva de la participación en el euro de ambos Estados. Aún más censurable es la situación de Suecia que, sin fundamento en el derecho originario, está aplicando en la práctica un *opting out* unilateral, en clara violación de las normas del TCE. Se trata de un peligroso precedente, que nos enfrenta al problema de los límites del Derecho para imponer a un Estado que políticamente no lo desea el paso a la fase final de la UEM<sup>62</sup>.

La última reflexión se refiere a la vocación de la zona euro, de conformidad con el TCE, de abarcar los Estados miembros de la UE a medio y largo plazo. Con la gran ampliación de 2004 los países *in* son minoría (sólo 12) frente a los países *euro-outsiders* (13), aunque su importancia en la economía de la UE es muy superior. Dada la manifiesta voluntad de los nuevos Estados de formar parte de la zona euro,

---

po carece de capacidad decisoria, debiendo recurrir siempre a la formación ordinaria del Ecofin. Además, el Protocolo prevé que los ministros de los Estados miembros que hayan adoptado el euro elegirán a un Presidente durante dos años y medio, por mayoría de esos Estados miembros. Esta novedad ha comenzado a aplicarse antes de la entrada en vigor de la Constitución, ya que acaba de ser elegido como presidente del Eurogrupo (Mister euro o Señor euro) el luxemburgués Jean Claude Juncker.

<sup>62</sup> Véanse las reflexiones al respecto de RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; LÓPEZ ESCUDERO, M., «El derecho como instrumento de integración económica y monetaria en la Comunidad Europea», *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, Madrid, 1996, p. 5406.

en 2010 previsiblemente habrá 22 Estados en la zona euro de los 27 países miembros de la UE, ya que Rumanía y Bulgaria estarán acogidos al régimen de excepción del artículo 122 llevando a cabo el esfuerzo de convergencia económica y no parece que Reino Unido, Suecia y Dinamarca vayan a adoptar el euro para entonces.

Estos tres últimos Estados plantean el problema de la posible incompatibilidad entre la pertenencia a la UE y la no participación en la fase final de la UEM. Personalmente entiendo que las implicaciones de la UEM son tan importantes, que no es congruente que un Estado continúe siendo miembro de la UE si decide no adoptar nunca el euro. Una interpretación sistemática del derecho originario no puede amparar la conclusión de que los Protocolos danés y británico permiten indefinidamente a estos países permanecer fuera del euro.

Esta conclusión se ve reforzada por las significativas ventajas que la participación de todos los Estados de la UE en la zona euro reportaría: mejora de la proyección exterior de la UEM; funcionamiento más ágil del BCE, sin necesidad del Consejo General; desaparición del MTC II; y, en definitiva, aplicación uniforme de las normas de la UEM en todos los Estados de la UEM. Como jurista y europeísta convencido, espero que se produzca cuanto antes la ampliación de la zona euro a todos los Estados de la UE para que el euro sea verdaderamente la moneda única de todos los ciudadanos de la Unión Europea.

#### LA AMPLIACIÓN DE LA ZONA EURO DESDE UNA PERSPECTIVA JURÍDICA

**RESUMEN:** La UEM constituye un avance fundamental en el proceso de integración económica de la UE. Por ahora, sólo doce Estados miembros han pasado a la fase final de la UEM y 13 países de la UE permanecen fuera de la zona euro. El estatuto jurídico de Reino Unido y Dinamarca consiste en una cláusula de *opting out* unilateral recogida en dos Protocolos anexos al Tratado de Maastricht. Suecia no negoció una cláusula de este tipo y ha tenido que violar el Tratado CE para no adoptar el euro. Los nuevos Estados miembros tampoco tienen cláusulas de *opting out* y se les aplica el régimen excepcional previsto en el artículo 122 TCE.

Estos Estados deben cumplir los criterios de convergencia para pasar a la fase final de la UEM, lo que supone, entre otras cosas, la inclusión de sus monedas en el MTC II.

Ante la perspectiva de un aumento del número de Estados de la zona euro, tras la gran ampliación de 2004, se ha reformado el procedimiento de adopción de decisiones en el Consejo de Gobierno del BCE, introduciendo un mecanismo de rotación

asimétrica para el ejercicio del derecho de voto por parte de los gobernadores de los bancos centrales nacionales, cuya articulación y aplicación son bastante complejas.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Económica y Monetaria, zona euro, ampliación de la zona euro, países *euro-outsiders*, criterios de convergencia, Mecanismo de Tipos de Cambio II, Consejo de Gobierno del BCE.

#### EUROZONE ENLARGEMENT IN LEGAL PERSPECTIVE

**ABSTRACT:** The Economic and Monetary Union is a fundamental step in the process of economic integration in the EU. Now there is only twelve States in the third phase of the EMU and thirteen States are outside the Eurozone. When the Maastricht Treaty was negotiated, United Kingdom and Denmark was granted two unilateral opting out clauses in two Protocols. Sweden doesn't have negotiated a similar clause and this Nordic country must violate the EC Treaty to rest outside the euro. The new members States of the EU don't have any exception clauses and they are under the Article 122 EC Treaty exception regime. The euro-outsiders countries are submitted to convergence criteria to participate in the third phase of EMU, including the obligation to join Exchange Rate Mechanism II.

The enlargement of the EU by ten new countries in 2004 and the outlook for a later expansion of the Eurozone made a reform of the decision-making of the Governing Council of the ECB acute. In the enlarged Eurozone there will be an asymmetric rotation system of the national central banks governors to vote in the Governing Council, which structure and application will be very complex.

**KEYWORDS:** Economic and Monetary Union, Eurozone, Eurozone enlargement; euro-outsiders countries, convergence criteria, Exchange Rate Mechanism II, Governing Council of ECB.

#### ANALYSE JURIDIQUE DE L'ÉLARGISSEMENT DE LA ZONE EURO

**RÉSUMÉ:** L'Union économique et monétaire constitue une avancée fondamentale dans le processus d'intégration économique de l'Union européenne. Maintenant, il y a seulement douze États membres qui ont passé à la troisième phase de l'UEM. Le Royaume Unie et le Danemark ont bénéficié d'un statut juridique d'exemption en vertu d'une clause de *opting out* unilatérale contenue dans deux Protocoles annexés au Traité de Maastricht. La Suède n'avait pas négocié aucune clause d'exception et elle a violé le Traité CE en vue de rester en dehors de l'euro. Les nouveaux États membres ne profitent pas non plus des clauses de *opting out* et ils sont soumis au régime d'exception prévu à l'article 122 du Traité CE. Les États euro-outsiders doivent remplir les critères de convergence pour passer à la troisième phase de l'UEM. Cela implique la participation de leurs monnaies dans le Mécanisme de change II.

En tenant compte du possible augmentation du nombre des États faisant partie de

la zone euro après le grand élargissement de 2004, il a fallu réformer la procédure d'adoption de décisions au Conseil des Gouverneurs de la Banque centrale européenne. Il a été prévu un système de rotation asymétrique d'exercice du droit de vote par les gouverneurs des banques centrales nationales, dont la structure et l'application restent très complexes.