

ENTRE LA IRREVERSIBILIDAD JURÍDICA Y LA REVERSIBILIDAD POLÍTICA: LA NEGATIVA DE SUECIA A ENTRAR EN LA TERCERA FASE DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Por M.^a AMPARO ALCOCEBA GALLEGO (*)

El 3 de junio de 1997 el Primer Ministro sueco, Göran Persson, anunciaba que Suecia no formará parte del grupo de países que el 1 de enero de 1999 pondrá en marcha el proyecto de Unión Económica y Monetaria (UEM) (1). El 10 de octubre de este mismo año el Gobierno sueco comunicaba la presentación ante el Sveriges Riksdag (Parlamento sueco) de un proyecto por el que Suecia, Estado miembro de la Unión Europea desde el 1 de enero de 1995, no participaría en la UEM a partir de 1 de enero de 1999. Sin embargo, Suecia dejaría la puerta abierta a una entrada posterior previa consulta en referéndum al pueblo sueco (2). La decisión del Gobierno sueco se fundamenta en el débil apoyo que el proyecto de la UEM tiene en su país (3). Para la mayoría de los analistas la negativa sueca esconde, tras una apariencia de beneficio para ese Estado, un interés particular dictado por exigencias de política interna del partido socialdemócrata sueco al que pertenece su Gobierno.

Dejando a un lado la motivación político-partidista de esta decisión, vamos a plantear brevemente en esta nota algunas cuestiones relativas a esa decisión unilateral del gobierno sueco y a las *cláusulas* excluyentes

(*) Becaria de investigación del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid.

(1) Diario *El País*, de 4 de junio de 1997.

(2) Press Release of Ministry of Finance of Sweden. October 10, 1997, 4 pp.

(3) *Ibidem*, pp. 1 y 2.

de los compromisos derivados del Tratado de la Unión Europea (TUE) (4) en materia de UEM para otros Estados miembros.

1. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL PASO A LA TERCERA FASE DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Ya en el Preámbulo del TUE, los Jefes de Estado y de Gobierno firmantes se muestran «Resueltos a lograr el refuerzo y la convergencia de sus economías y a crear una *unión económica y monetaria* que incluya, de conformidad con lo dispuesto en el presente Tratado, una moneda estable y única». A continuación, en las Disposiciones Comunes, se establece como uno de los objetivos de la Unión «promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una *unión económica y monetaria* que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado» (art. B, pár.1 TUE). Después el art. 2 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) establece como misión de la Comunidad, promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de resultados económicos, un nivel alto de empleo y protección social, la elevación del nivel y calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros, todo a través del establecimiento de un mercado común, una *unión económica y monetaria* y las acciones o políticas comunes de los arts. 3 y 3a TCE (donde vuelve a aparecer la UEM). El resto de la regulación más relevante sobre la unión económica y monetaria aparece en los artículos 4A TCE, 102A a 109M TCE, 73F TCE, y en algunos de los Protocolos anejos al TCE (5).

La UEM tiene dos componentes complementarios:

(4) DOCE núm. L 224 de 31-8-1992; BOE de 13-1-94 y de 14-1-94.

(5) Los Protocolos de mayor importancia en este caso son los Protocolos números 3, 4, 5, 6, 10, 11 y 12.

- Unión económica: se basa en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados Miembros (art. 3A.1 TCE), lo que significa que los Estados siguen siendo los competentes de modo exclusivo en la materia.
- Unión monetaria: supone la fijación irrevocable de tipos de cambio a fin de establecer una moneda única, así como la definición y aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio únicos con el objetivo de mantener la estabilidad de precios (art. 3A.2 TCE); en este caso la Comunidad ejerce competencias propias de la soberanía de los Estados miembros que le han sido atribuidas por éstos.

La primera fase de la UEM comenzó el 1 de julio de 1990, la segunda el 1 de enero de 1994, y la tercera y última está previsto iniciarla el 1 de enero de 1999.

El art. 109J.4 TCE establece que «si al final del año 1997 no se hubiere establecido la fecha para el comienzo de la tercera fase, ésta comenzará el 1 de enero de 1999». Y continúa diciendo que «A más tardar el 1 de julio de 1998, el Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno (...) *confirmará* qué Estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única». El hecho de que se hable de *confirmación* y no de *decisión*, implica que el Consejo no determina, sino que adopta simplemente un acto formal de naturaleza política y contenido *confirmatorio*, cuya adopción responde a un proceso de continuidad basado en criterios establecidos con carácter previo y objetivo, y respecto al cual se han comprometido jurídicamente los Estados miembros. La tercera fase de la UEM es contemplada por el TUE como un hecho que no depende de ninguna decisión política subjetiva; su producción se considera, por así decirlo, como fruto de un proceso *natural*. Este juicio viene confirmado por la consideración del proceso hacia la UEM como *irreversible*, lo que significa que las etapas del mismo se suceden *necesariamente* desde el punto de vista jurídico y ningún Estado miembro podrá no ya obstaculizar, sino *retirarse* de su participación en el proceso mismo. Esto implica que ratificar el Tratado conlleva la decisión seria de llevar a cabo todo el proceso de la UEM en todas sus fases y con todos sus requisistos (6). De hecho, el Protocolo anejo al Tratado

(6) Vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C.; FERNÁNDEZ LIESA, C.; CISNAL DE UGARTE, S. E.: *Descripción, análisis y comentarios al Tratado de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1993, p. 44.

sobre la transición a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria declara «el carácter irreversible del paso de la Comunidad a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria» y añade que «...todos los Estados miembros, independientemente de si cumplen o no las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única, acatarán la voluntad de que la Comunidad pase con celeridad a la 3.^a fase, por lo que ninguno de los Estados miembros impedirá el paso a la 3.^a fase». En conclusión podemos decir que aquel Estado que en la fecha de reunión del Consejo Europeo, a más tardar el 1 de julio de 1998, cumpla con los criterios objetivos previamente establecidos, pasará *automáticamente* a formar parte del grupo de países de la tercera fase de la UEM.

2. EXCEPCIONES AL AUTOMATISMO DE LA ENTRADA EN LA TERCERA FASE

2.1. EXCEPCIONES RECOGIDAS EN LAS DISPOSICIONES DEL TUE

2.1.1. *Cláusulas insertas en el articulado del Tratado*

En realidad se trata de los criterios objetivos de convergencia económica que deben cumplirse por los Estados para poder entrar en la tercera fase de la UEM (art. 109J.1 TCE y Protocolo anejo sobre los criterios de convergencia):

- déficit público inferior al 3 % PIB;
- deuda pública no superior al 60 % PIB;
- estabilidad de precios. Inflación que no supere el 1,5% de la media de los tres Estados miembros con tasa más baja;
- tipo de interés nominal a largo plazo no superior en un 2 % al de los tres Estados con mayor estabilidad de precios;
- permanencia de al menos dos años, sin tensiones graves, en los márgenes normales de fluctuación del SME, sin hacer efectiva una devaluación de la moneda en ese período.

Los Estados que no cumplan estos requisitos quedarán *acogidos a una excepción*, y determinadas disposiciones del Tratado en materia de unión económica y monetaria no les serán aplicables por el momento (art. 109K.3

TCE). De esta manera, los Estados quedan con un *status especial* respecto a los que pasan a la tercera fase (y que no vamos a analizar aquí por no ser el objeto de este trabajo). Es este un ejemplo de Europa integrada a diferentes velocidades.

2.1.2. Cláusulas insertas en Protocolo. El opt in del Reino Unido

El Protocolo anejo al TUE sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, exime a este Estado de la obligación de entrar en la tercera fase de la UEM, aunque cumpla los requisitos objetivos necesarios para ello, salvo notificación al Consejo en sentido contrario.

El Reino Unido se puede encontrar fuera de la UEM y sin pertenecer a la categoría de *Estado miembro acogido a una excepción*. La situación del Reino Unido será una *situación excepcional jurídicamente válida* por estar incluida, en este caso, en un Protocolo anejo al Tratado. Se trata de un claro ejemplo de Europa a la Carta (7).

2.2. EXCEPCIONES NO RECOGIDAS EN EL TUE

2.2.1. El caso de Dinamarca

El Protocolo anejo al TUE sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca *permitía* a este Estado, previa notificación al Consejo, no entrar en la tercera fase de la UEM en el momento previsto para ello (*opt-out*) y quedar acogido al *status* de excepción en las mismas condiciones que los Estados miembros que no cumplieran con los criterios objetivos para el acceso. En este caso Dinamarca quedaba acogida al *status* de Es-

(7) Para un análisis más detallado del *Caso Británico* vid.: HARDEN, I.: «Sovereignty and the Eurofed». *The Political Quarterly*, 1990, vol. 61, núm. 4, pp. 402-415; Ib.: «The Maastricht Agreement on Economic and Monetary Union and the UK Opt-Out Protocol». *Tilburg Foreign Law Review*, 1992, vol. 2, núm. 2, pp. 105-115. El día 28 de octubre de 1997, el Ministro de Finanzas británico Gordon Brown, anunció ante el Parlamento de Westminster que el Reino Unido no participará en la Unión Económica y Monetaria a partir del 1 de enero de 1999. Tal situación se mantendrá, al menos, hasta mediados del 2002. Vid. Diario *El País* de 28 de octubre de 1997.

tado acogido a una excepción pero por un motivo diferente al de no cumplir los requisitos objetivos de convergencia, lo que es también una buena muestra de cómo se construye una Europa a la Carta.

Sin embargo, este Protocolo no ha llegado a aplicarse *stricto sensu* aun siendo parte del Tratado: después de la firma del Tratado, pero antes de su ratificación por todos los Estados, el Gobierno danés, ante la negativa de sus ciudadanos al Tratado de la Unión Europea manifestada en referéndum, propuso un *compromiso* entre los otros once Estados miembros y Dinamarca en diferentes cuestiones de aplicación del Tratado (8), como resultado del cual el *opt-out* danés se convierte en automático.

El *compromiso* se adoptó durante la reunión del Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992 y se incluye como parte B de las Conclusiones de la Presidencia, con el título «Dinamarca y el Tratado de la Unión Europea» (9). Se compone de tres textos:

- Una Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo relativo a determinados problemas planteados por Dinamarca en relación con el TUE: «(...) Dinamarca ha notificado que no participará en dicha tercera fase (...) Dinamarca no participará en la moneda única (...) Dinamarca participará plenamente en la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria» (Sección B del Documento) (10). La Decisión no tiene carácter jurídico en sentido estricto ya que es la simple Decisión de una cumbre y por ello tiene naturaleza de acto político (11), si bien da forma a un *compromiso* o acuerdo político entre Dinamarca y los once.
- Una Decisión del Consejo Europeo con disposiciones exclusivamente referidas a defensa, política social, del consumidor, medio ambiente y distribución de la renta.
- Una Declaración unilateral danesa que contiene una Declaración sobre ciudadanía de la Unión y otra sobre cooperación en los ámbitos de justicia e interior.

(8) En este trabajo nos interesamos sólo por el aspecto relativo a la UEM.

(9) El texto puede verse en Bof. CE 12-1992, pp. 25-28.

(10) En esta parte del texto también se hace referencia a ciudadanía y política de defensa.

(11) Sobre este asunto puede verse MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUE-RAS, D. J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, pp. 55-57.

En principio el *compromiso danés* en materia de UEM no modifica el texto del Tratado; desde el punto de vista formal simplemente admite que se adelanten los efectos de la comunicación danesa de no participar en la tercera fase de la UEM, de modo que produzca efectos en la práctica desde el momento de entrada en vigor del Tratado (Sección E de la Decisión): así se permite a los ciudadanos daneses respirar más tranquilos (12), pero los Estados miembros de la Unión Europea ven ya confirmado desde el principio y definitivamente, el riesgo que habían asumido por escrito en el Protocolo de no contar con Dinamarca en la tercera fase de la UEM.

En este caso, el *compromiso danés* relativo a la UEM es extraconvencional, pero tiene base en el Convenio al estar jurídicamente basada la decisión danesa en el citado Protocolo sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca. Una vez hecha la comunicación por este Estado al Consejo, éste la acoge por medio de una Decisión de Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo.

Sin embargo, podríamos expresar alguna duda de que el *compromiso* sea realmente acorde con el Protocolo y, en consecuencia, con el Tratado.

1. El momento en que se produce la comunicación de Dinamarca (13) y la redacción del texto de la Decisión nos inducen a pensar que la decisión negativa danesa aceptada por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo, puede producir efectos permanentes y no temporales, al contrario de lo que podría deducirse del Protocolo, que dejaba la puerta abierta a una integración posterior al 1 de enero de 1999 en la tercera fase de la UEM. Así entendida, constituiría una violación del TUE puesto que la notificación de Dinamarca no se habría ceñido a las condiciones previamente establecidas en el Protocolo. Otra cosa sería que el compromiso político supusiera un *plus* o una especificidad no directamente opuesta al texto jurídico o simplemente diferente, como fue el «Compromiso de Luxemburgo» de 1966, nacido a partir de la *crisis de la silla vacía* provocada por Francia (14).

(12) En el segundo Referéndum celebrado el 15 de mayo de 1993 el resultado fue positivo.

(13) La comunicación se produce antes de la entrada en vigor del TUE pero con efectos simultáneos a su entrada en vigor y en el tiempo nada cercano a la Reunión de julio de 1998 en que el Consejo confirmará qué Estados cumplen con los criterios objetivos de convergencia; esto parece contrario a lo que puede deducirse de la opción que establece el Protocolo relativo a Dinamarca.

(14) La *crisis de la silla vacía* se originó cuando Francia dejó de asistir a las reuniones del Consejo a consecuencia del paso de una etapa transitoria a otra en la

2. Por otro lado, Dinamarca ha quedado plenamente integrada en la segunda fase de la UEM y no ya como *Estado acogido a una excepción*, que era lo que aparecía en el Protocolo y que es la *antesala* de la entrada en la tercera fase de la UEM. Esto también sería contrario a lo establecido por el TUE. Existe una oposición directa entre el compromiso político final y el compromiso jurídico previo. En este sentido, la permanencia de Dinamarca en la segunda fase de la UEM carecería de base jurídica al recibir un trato *similar* al del Reino Unido (15).

3. La Decisión fue adoptada por los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo, pero no por el Consejo Europeo ni por el Consejo de la Unión, que es a quien debió notificarse la decisión danesa y quien debió acogerla (Apartado 1 del Protocolo anejo al TCE sobre determinadas disposiciones relativas a Dinamarca y art. 109 J.2 TCE).

Si se hubiera procedido a una *ratificación* del Documento «Dinamarca y el Tratado de la Unión Europea» por todos los Estados miembros, posiblemente otros Estados miembros hubieran condicionado tal ratificación a la aceptación de sus propias posiciones, lo que hubiera originado una *re-negociación* del Tratado (16). El riesgo era grande vistas las dificultades para la ratificación del Tratado en los distintos Estados miembros, pero hubiera sido la manera jurídicamente correcta de *modificar* el TUE. Finalmente se optó por el conservadurismo y el compromiso político: el texto no fue aprobado por los Parlamentos de los Estados miem-

que las decisiones dejarían de tomarse por unanimidad para tomarse por mayoría cualificada. La crisis se cerró con el *Compromiso de Luxemburgo*, acuerdo político por el que se instauró la práctica de la adopción de las decisiones por unanimidad; de este modo se alteró *de facto* (no *de iure*) el sistema de votaciones establecido en el Tratado pero sin ser contrario a éste, sino distinto: un acto que exija mayoría cualificada puede tomarse igualmente por unanimidad; algo que no puede ocurrir en sentido contrario.

(15) La permanencia en la segunda fase de la UEM supone que existirán determinadas disposiciones que serán aplicables a los *Estados acogidos a una excepción* y que no lo serán para Dinamarca. Por ejemplo, el art 108A.2 TUE sobre los actos normativos del BCE no será aplicable a Dinamarca y Reino Unido, mientras que sí lo será a los *Estados acogidos a una excepción*. Sobre este asunto vid. MANGAS MARTÍN, A.: «Dinamarca y la Unión Europea: Análisis jurídico». *La Ley*, 23 de julio de 1993, 5 pp.

(16) Recuérdese que la UEM no fue el único objeto del Documento. Ciudadanía y Defensa fueron los otros dos grandes temas.

bros; sólo el Parlamento danés fue invitado a hacerlo como una etapa más de su proceso de ratificación (17).

2.2.2. *Decisión unilateral carente de base convencional*

A) Alemania (La Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 12 de octubre de 1993)

En sesión celebrada el 2 de diciembre de 1992 (antes de la ratificación por Alemania del TUE), la Dieta Federal alemana aprobó una resolución relativa a la unión económica y monetaria: «...3.—...La Dieta Federal alemana se opondrá a cualquier intento de debilitar los criterios de estabilidad acordados en Maastricht. Velará por que el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria se atenga estrictamente a estos criterios. El paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria requerirá también una valoración por parte de la Dieta Federal. Consiguientemente para emitir su voto en las decisiones del Consejo, el Gobierno Federal, según el art. 109J, párr. 3 y 4 del Tratado de la Unión Europea, precisa la votación afirmativa de la Dieta Federal (...) 4.—La Dieta Federal invita al Gobierno Federal a hacer una declaración asegurando que respetará esta votación de la Dieta Federal (...)». El 28 de diciembre de 1992, el Consejo Federal adoptó una resolución del mismo tenor; el Tribunal Constitucional Alemán en Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre los Recursos 2 B v R 2134/92 y B v R 2159/92 contra la Ley de 28 de diciembre de 1992 sobre el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, se pronunció en estos términos: «Al ratificar el Tratado de la Unión, viene a resultar que la República Federal de Alemania no se somete, pues, a un “automatismo” hacia la Unión Monetaria de índole inabarcable y cuya marcha propia ya no se puede gobernar. El Tratado inaugura el camino hacia una futura integración gradual de la comunidad jurídica europea, camino en el que cada paso sucesivo dependerá de supuestos previsibles en cada momento para el Parlamento, o bien de una nueva

(17) Para un análisis más detallado del *Caso Danés* vid.: GLISTRUP, E.: «Le Traité sur l'Union Européenne: la ratification du Danemark». *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1994, núm. 374, pp. 9-16; HOWARTH, D.: «The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: a legal and political analysis. *Common Market Law Review*, 1994, núm. 4, pp. 765-807; MANGAS MARTÍN, A.: «Dinamarca y la Unión Europea:...», op. cit.

aprobación —en la cual cabrá la influencia parlamentaria— por parte del gobierno federal» [Fundamento C.I.d.2), (5)]. De esta manera, y según el Tribunal Constitucional Alemán, este Estado no se incorporará de modo automático a la UEM aunque cumpla los criterios objetivos establecidos para ello por el TUE; dependerá de las condiciones que establezca el Parlamento o de la futura aprobación del Gobierno federal, sobre lo que podrá pronunciarse el Parlamento y, en consecuencia la fecha del 1 de enero de 1999 no resulta jurídicamente vinculante. Así, el Bundestag alemán se está reservando al margen de todo Protocolo particular como los del Reino Unido y Dinamarca, una decisión propia sobre la transición o no de Alemania a la tercera fase de la UEM (sería un *opt out*). En principio, esto supone la posibilidad de que Alemania, cumpliendo los criterios de convergencia no entre en la tercera fase de la UEM, aunque desde el punto de vista práctico pueda resultar ahora bastante inverosímil. Sin embargo, estamos ante un caso en el que un órgano interno de un Estado pretende condicionar la obligación jurídica que va a contraer este Estado y que luego éste contrae sin establecer condición alguna al respecto, osando, además, interpretar el TUE cuyo único y legítimo intérprete es el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). Nuestra postura al respecto es integracionista: el paso a la tercera fase de la UEM es automático una vez cumplidos los criterios objetivos para ello, con lo que en caso de materializarse lo establecido por la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, la situación podría ser valorada de manera análoga a la sueca. Las competencias que se transferirán a partir de ese momento están suficientemente claras en el TUE. Podría haberse declarado la inconstitucionalidad de este Tratado y modificar la Ley Fundamental de Bonn si las modificaciones hechas previamente no resultaban suficientes, o podría haberse insertado una disposición en el Tratado subordinando el paso a la tercera fase a la adopción por los Estados miembros de una resolución a favor de la entrada de su Estado, con arreglo a sus respectivas normas constitucionales (18).

(18) La Sentencia puede leerse en español en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, núm. 3, vol. 20, pp. 975-1030. La doctrina al respecto a elaborado numerosos trabajos sobre este caso. Citamos aquí sólo algunos: BACIGALUPO, M.: «La constitucionalidad del Tratado de la Unión Europea en Alemania (la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 12 de octubre de 1993)». *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, 1994, núm. 21, pp. 4-47; CARRILLO SALCEDO, J. A.: «La noción de supranacionalidad en la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, de 12 de octubre de 1993». *Cuestiones Actuales de Derecho Comunitario Europeo II*.

B) Suecia

Suecia se incorporó como miembro de pleno derecho de la Unión Europea (UE) el 1 de enero de 1995. Al hacerlo se comprometía a acatar no sólo el TUE sino todo el acervo comunitario, previamente existente. Aceptó así, sin reserva alguna, las disposiciones sobre la tercera fase de la UEM. En este sentido, como dice M. Flory, «Il est juridiquement exclu qu'un État membre puisse refuser la progression communautaire et revenir en arrière» (19). Además, como dijo Jean Monnet, «Il n'y a pas de Communauté qu'entre des peuples qui s'engagent sans limite de temps et sans esprit de retour» (20). Sin embargo, junto a la regla jurídica está siempre su aplicación política.

La negativa del Gobierno sueco a que Suecia se incorpore a la tercera fase de la UEM en la fecha prevista para su inicio, el 1 de enero de 1999, se fundamenta en la falta de apoyo popular en su país a este proyecto (21). Aduce el Gobierno que para Suecia la participación en la unión monetaria ha de tener obligatoriamente una base democrática, con lo que el apoyo popular al proceso es el que capacita realmente a este Estado para contribuir positivamente a la formación de la unión monetaria. Las encuestas de opinión y «other indicators» son las fuentes en que se basa el Gobierno sueco para deducir el escepticismo de su pueblo ante la UEM. La actitud hostil de la opinión pública no lo sería sólo respecto de la UEM, sino de la UE en su conjunto; el Gobierno sueco piensa que el cambio de opinión de su pueblo se debe a la creencia previa de los ciudadanos en que la pertenencia a la UE les iba a afectar de manera más rápida y positiva de lo que lo ha hecho.

Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 1993, pp. 65-76; HERDEGEN, M.: «Maastricht and the german Constitutional Court: Constitutional restraints for an «ever closer union». *Common Market Law Review*, 1994, núm. 2, vol. 31, pp. 235-262; STEIN, T.: «La Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado de Maastricht». *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, núm. 3, vol. 21, pp. 745-767; WEILER, J. H. H.: «The State "über alles". Demos, Telos and the German Maastricht Decision. *European University Institute working paper*, 1995, núm. 19, 52 pp.

(19) FLORY, M.: *Irreversibilité et point de non-retour*, en «La Decision dans les Communautés Européennes». Dirigido por GERBET, P.; DEPY, D. Bruxelles: ULB, 1969, p. 443.

(20) MONNET, J.: «Un message pour l'Europe», *Dossier de l'Europe*, 1988, núm. 9, p.7.

(21) Press Release,... *op. cit.*, pp. 1 y 2.

El Gobierno no cierra la puerta a una entrada posterior en la tercera fase, pero siempre previa consulta en referéndum al pueblo sueco. En cualquier caso, Suecia continuaría participando activamente en los preparativos de la tercera fase de la UEM y manifiesta su compromiso de trabajar activamente por la UE y proseguir el proceso de integración.

La negativa del Gobierno sueco, caso de materializarse, no sólo es jurídicamente reprochable (como ahora veremos), sino políticamente muy negativa por ser Suecia un miembro reciente de la UE: no habiendo hecho objeciones materializadas jurídicamente ni durante las negociaciones previas a la adhesión ni en el momento de ésta, poco después, siendo ya miembro de pleno derecho, se niega a aceptar una obligación jurídica previamente contraída. Esto puede forzar a los Quince a una reconsideración política plural de la situación sin que ello signifique que se pueda negar a Suecia su cualidad de Estado miembro.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico la negativa no puede ampararse en ninguna disposición del TUE ni en otra norma jurídica exterior a éste: no existe protocolo, ni cláusula de excepción, ni Decisión del Consejo,... no existe *paraguas jurídico* aparente para Suecia (22).

Así, llegado el 1 de enero de 1999 podemos contemplar varias posibilidades:

a) Suecia no cumple, a pesar de su esfuerzo, con los criterios de convergencia económica establecidos. De acuerdo con lo previsto, Suecia quedaría en la situación de *Estado acogido a una excepción* (23).

(22) «Ever since the issue of EMU first came about in, Sweden has taken the position that the question of Swedish participation in the monetary union should be decided by the Riksdag. In the negotiations for membership it was stated that "a final Swedish position relating to the transition from the second stage to the third stage will be taken in the light of future events and in accordance with the provisions in the Treaty"». Press Release..., op. cit., p. 4. Sin embargo, esta afirmación carece de valor jurídico alguno al no aparecer incluida ni en el Tratado, ni en el Acta de Adhesión de Suecia a la Unión Europea, ni siquiera como Declaración, ni en ningún otro texto de carácter jurídico.

(23) El anuncio hecho por el Gobierno sueco nos ha llevado a pensar sobre lo que ocurriría si un Estado se negara a entrar en la última fase de la UEM sin amparo jurídico, y no se esforzara por cumplir los criterios de convergencia. Pensamos que no habría que esperar al 1 de enero de 1999 (fecha prevista para el inicio de la tercera fase de la UEM) para actuar frente a ese Estado si ya optara unilateralmente por no trabajar en pro de la entrada en la tercera fase antes de su inicio. Sin embargo, reconocemos la dificultad para poder identificar los actos imputables a ese Estado, normativos o no, que impidieran o entorpecieran el cumplimiento de los criterios objetivos de convergencia y su paso a la tercera fase: este tipo de evaluación goza de un alto contenido subjetivo, y por tanto relativo.

b) Suecia cumple con los criterios de convergencia pero se niega a participar en la tercera fase de la UEM alegando motivos de política interna. En este caso el motivo aducido es la falta de apoyo popular que el proyecto de UEM tiene en ese país. Hay que tener en cuenta que las circunstancias presentes en el momento de la adhesión, pueden no ser las mismas que las del momento del efectivo paso adelante... y esto es lo que dice el Gobierno sueco. Sin embargo, el mero cambio de opinión del pueblo sueco conocido a través de encuestas de opinión no justificaría una *marcha atrás* en el proceso de UEM. Ni siquiera aunque hubiera un referéndum de resultado contrario a la integración, puesto que el compromiso jurídico sueco de integración en la tercera fase de la unión económica y monetaria está previamente establecido y es idéntico al de los otros Estados miembros de la UE, a excepción del Reino Unido y Dinamarca. La originalidad de la justificación sueca nos llevaría a pensar que cuando un gobierno deja de tener el apoyo popular suficiente, siempre según las encuestas de opinión, deberían convocarse elecciones para su confirmación o sustitución, porque si verdaderamente deja de tener el apoyo popular suficiente y su base democrática se tambalea, carece de legitimidad, pero... ¿entonces estaríamos votando todos los días!... Por eso una *marcha atrás* sólo podría estar justificada por circunstancias de especial importancia, particularmente por una de relevancia jurídica internacional; de otra manera, la obligatoriedad jurídica de las normas del TUE quedan en entredicho; a nuestro juicio, para paralizar este retroceso se podría recurrir ante el TJCE solicitando un pronunciamiento de incumplimiento por Suecia de sus obligaciones de Derecho comunitario (arts. 169 y 170 TCE).

Merece en este punto que examinemos la relevancia de la posible existencia de circunstancias de especial importancia que pueden justificar una *marcha atrás*. Ante el silencio de los Tratados comunitarios, el TJCE ha venido elaborando una amplia jurisprudencia muy restrictiva respecto de las circunstancias exonerantes de la responsabilidad por el incumplimiento del Derecho comunitario en el marco de este recurso (24). Suecia po-

(24) La jurisprudencia del TJCE no permite justificar el incumplimiento por la inactividad de una institución (13/11/64, *Com. c/ Luxemburgo y Bélgica*, as. 90 y 91/63, Rec. 1231) ni por la ilegalidad del acto que se considera incumplido, equívoco o impreciso en un aspecto no esencial de la obligación a cumplir, cuando el Estado no ha hecho uso de los medios adecuados para conocer fehacientemente los términos de la obligación (10/12/1969, *Com. c/ Francia*, as. 11/69, Rec. 539 y 14/12/1971, *Com. c/ Francia*, as. 7/71, Rec. 1018).

dría basarse en las causas que recoge el Derecho internacional público para excluir la ilicitud del incumplimiento de una obligación internacional y en consecuencia de la responsabilidad de tal actuación: estado de necesidad, legítima defensa, fuerza mayor y caso fortuito, contramedidas legítimas, peligro extremo y consentimiento de los otros Estados (25). Sin embargo, hemos de reconocer que la posible alegación por Suecia de alguno de estos motivos resulta bastante inverosímil a excepción quizá de la fuerza mayor (26), o del consentimiento del resto de los Estados (27). La evaluación correspondería al TJCE que interpretaría así el Derecho Internacional Público para el caso concreto, incorporándolo al ordenamiento comunitario.

3. EN CONCLUSIÓN

1) Los actos u omisiones de Suecia que supongan la infracción de una obligación que le viene impuesta por el ordenamiento jurídico comunitario, incluidas las que vean la luz a partir del 1 de enero de 1999 derivadas de la puesta en marcha de la tercera fase de la UEM, serán recurribles ante el TJCE si el Consejo ha verificado previamente que Suecia cumple con los criterios objetivos de convergencia establecidos al efecto; otra cosa es que esto no resulte políticamente conveniente y que el ejercicio de esta acción pueda traer consigo una crisis dentro de la Comunidad. Hasta ahora, el recurso por incumplimiento presentado por un Estado miembro contra otro casi no ha sido utilizado (art. 170 TCE); por eso resulta más verosímil pensar en un recurso a iniciativa de la Comisión,

(25) Arts. 30 a 35 del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional (C.D.I.).

(26) La fuerza mayor también ha sido interpretada de manera muy restrictiva por el TJCE: por ejemplo no ha admitido hasta el momento la existencia de circunstancias políticas imprevisibles que paralizaran la acción de los poderes públicos, como una crisis ministerial; tampoco ha reconocido como causa la existencia de una norma interna concreta contraria, ni dificultades de orden económico o social aparecidas durante la ejecución del acto comunitario (21/6/1973, *Com. c/ Italia*, as. 79/72, Rec. 671 y 25/9/79, *Com c/ Francia*, as. 232/78, Rec. 284).

(27) En este caso el TJCE tendría que interpretar hasta qué punto el *silencio* del resto de los Estados miembros *consiente y permite implícitamente* que Suecia no pase a la tercera fase de la UEM en la fecha prevista.

que tiene la obligación de velar por el cumplimiento del Derecho comunitario (atrs. 169 y 155.1 TCE) (28).

2) Cualquier acuerdo posterior de los Quince sobre el *Caso sueco* en lo referente a la participación de Suecia en la tercera fase de la UEM, no supondrá seguramente *marcha atrás* jurídica en la situación existente de conformidad con el TUE porque ello exigiría una re-negociación del Tratado por razones *antojadizas* y podría hacer tambalear los cimientos de la UEM; sin embargo, tampoco sería posible un simple acuerdo jurídicamente obligatorio que no modificara el Tratado, y que simplemente lo interpretara y precisara (acuerdos del tipo del art. 31 del Convenio de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969): en relación al caso sueco no existe posibilidad de interpretación, sino sólo de creación; no existe base jurídica previa sobre la cual apoyarse para favorecer la postura de ese Estado (al contrario que el caso danés en relación a su opción a pasar o no a la tercera fase de la UEM en el momento previsto para ello).

3) La alternativa posible sería la de un *compromiso* político del tipo del acuerdo de Luxemburgo. En la historia de la Comunidad, las preocupaciones nacionales siempre han conseguido crear *artificios* jurídico-políticos que rozaran la antijuridicidad, al enfrentarse al *acquis* ya consolidado, a través de acuerdos de tipo político: en este sentido podemos recordar

(28) En este caso se derivarían para Suecia todas las consecuencias típicas del incumplimiento de Derecho comunitario por un Estado miembro. Es posible, incluso, que pudiera también derivarse responsabilidad de este Estado por incumplimiento del Derecho comunitario a fin de resarcir los daños causados a los particulares por incumplimiento de la normativa comunitaria (siempre según las condiciones establecidas para que tal responsabilidad sea exigible). La cuestión de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que le son imputables, ha dado lugar a un gran número de trabajos doctrinales, aparte de la jurisprudencia. De entre ellos destacamos sólo algunos especialmente recientes: ALONSO GARCÍA, R.: *La responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho comunitario*. Madrid: Fundación Universidad Empresa/Civitas, 1997, 114 pp.; CONVER, J.: «State liability in the United Kingdom after Brasserie du Pêcheur». *Common Market Law Review*, 1997, núm. 3, pp. 603-634; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J.: «Member State liability for infringement of European Community Law». *The Tulane European and civil law forum*, 1996, vol. 11, pp. 1-18; TESAURO, G.: *Les sanctions pour le non-respect d'une obligation découlant du droit communautaire par les États membres*. En «Les sanctions comme moyens pour la mise en oeuvre du droit communautaire». VAN GERVEN, W. y ZULEEG, M. Köln: Bundesanzeiger, 1996, 17-27; VANDERSANDEN, G. y DONY, M.: *La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire*. Bruxelles: Bruylant, 1997, 413 pp.

la postura francesa de la *silla vacía* que dio lugar al Compromiso de Luxemburgo de 1966 que, sin modificar los Tratados y en consecuencia sin producir *marcha atrás* jurídica, trajo consigo una práctica diferente a lo establecido en el Tratado. Hubo, pues, reversibilidad política, pero no jurídica. Esto no significa que haya que pasar por alto la objetividad jurídica del Tratado, pero hay que tener en cuenta que el Estado que rehusa participar en la integración puede paralizar lo esencial del mecanismo de la construcción comunitaria.

4) Sin embargo, tenemos que reconocer que en la práctica sería difícil conciliar la progresión comunitaria hacia la integración económica con un interés meramente nacional que abogara, a posteriori, por no entrar en la UEM. Por eso un acuerdo político compatible con el Tratado sólo podría venir a confirmar, y mejor aún, concretar, los casos en que un Estado en determinadas circunstancias de especial gravedad podría abstenerse de cumplir las obligaciones jurídicas derivadas de un Tratado (en este caso del TUE), concretamente la de pasar a la tercera fase de la UEM; eso sí, nunca de manera permanente, sino sólo temporal.

5) Aun así, hoy por hoy la negativa de Suecia no tendría justificación alguna dentro de las causas que podemos imaginar. Por otro lado, un arreglo meramente político diferente del sugerido mermaría aún más (después de las dudas suscitadas por el caso danés, y que ya hemos comentado) el concepto de Comunidad de derecho, y el valor real de los compromisos jurídicamente adquiridos.

El caso sueco es, desde nuestro punto de vista, un ejemplo de que la eficacia de los mecanismos jurídicos establecidos por los Tratados resulta insuficiente para sostener el movimiento de profundización de la integración europea cuando falta voluntad política.

JURISPRUDENCIA

