Grau en Dret
Treball de fi de Grau (21067/22747)
Curs acadèmic 2017-2018

LA FLEXIBILITAT A LA UNIÓ EUROPEA

GARANTIA DE SUPERVIVÈNCIA O DE DESAPARICIÓ?

Marc Tolrà i Rosell
172611

Tutora del treball:
Sílvia Morgades Gil

Universitat Pompeu Fabra Barcelona

DECLARACIÓ D'AUTORIA I ORIGINALITAT

Jo, Marc Tolrà i Rosell, certifico que el present treball no ha estat presentat per a l'avaluació de cap altra assignatura, ja sigui en part o en la seva totalitat. Certifico també que el seu contingut és original i que en sóc l'únic autor, no incloent cap material anteriorment publicat o escrit per altres persones llevat d'aquells casos indicats al llarg del text.

Com a autor/a de la memòria original d'aquest Treball Fi de Grau autoritzo la UPF a dipositar-la i publicar-la a l'e-Repositori: Repositori Digital de la UPF, http://repositori.upf.edu, o en qualsevol altra plataforma digital creada per o participada per la Universitat, d'accés obert per Internet. Aquesta autorització té caràcter indefinit, gratuït i no exclusiu, és a dir, sóc lliure de publicar-la en qualsevol altre lloc.

Marc Tolrà i Rosell

Oxford, 1 de juny de 2018

Resum

El fenomen de la flexibilitat té diverses manifestacions a la Unió Europea del 2018. D'una banda, la flexibilització de la integració segons els Estats i matèries la competència per a la gestió de les quals ha estat transferida de forma compartida a la Unió Europea (la integració diferenciada). En són uns exemples el mercat interior, la moneda única (l'euro) o l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia i l'espai Schengen. D'altra banda, la flexibilització de la integració per desenvolupar-la en qüestions no previstes ni explícitament ni implícita en els Tractats. L'article 114 TFUE (l'harmonització del mercat interior) i la clàusula de flexibilitat (o clàusula residual o de competències subsidiàries) continguda a l'article 352 TFUE en són els màxims exponents.

A partir d'aquí, i partint del funcionalisme, el federalisme i l'intergovernamentalisme com a teories que ajuden a explicar la integració europea, aquest Treball de Fi de Grau té l'afany de respondre si el fenomen de la flexibilitat és la garantia de supervivència o de desaparició del projecte europeu. En un moment en què el Regne Unit va decidir sortir de la Unió Europea, cal preguntar-se si *l'Europa de les diverses velocitats* és necessària per a una organització internacional d'integració formada per 27 Estats Membres o si, per contra, l'erosiona.

ÍNDEX

Introducció.....**1**

1.- Teories de la integració europea: orígens i fonaments del projecte europeu que desemboquen en l'adopció de la flexibilitat.....**5**

2.- La flexibilitat a la Unió Europea.....**12**

2.1.- És necessària una integració diferenciada a l'Europa dels 27?.....**12**

2.2.- Interdependència, polititzaciò i diferenciació.....**16**

2.2.1.- El mercat interior.....**17**

2.2.2.- La moneda única.....**20**

2.2.3.- L'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia i l'espai Schengen.....**22**

2.3.- L'Europa dels drets: la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.....**24**

2.4.- Les cooperacions reforçades.....**27**

3.- El problema de l'extensió de competències (*competence creep*).....**28**

3.1.- L'article 114 TFUE. Els casos de *Philip Morris*, *Tobacco I* i *Tobacco II*.....**28**

3.2.- La clàusula de flexibilitat: l'article 352 TFUE. El Dictamen TJUE 2/94.....**33**

Conclusions.....**36**

Bibliografia.....**39**

Introducció

L'actual primer ministre de Finlàndia, Alexander Stubb, gran defensor de la integració europea, ja va advertir el 1996 que la integració diferenciada patia d'una 'indigestió semàntica'[1]. Un any després, en la mateixa línia, Edwards i Phillipart ja alertaven que la flexibilitat és un concepte 'farcit d'una confusió terminològica i semàntica'[2]. En efecte, el fenomen de la flexibilitat comprèn una gran quantitat de conceptes com ara la integració diferenciada, la cooperació reforçada, els cercles concèntrics, la geometria variable, l'Europa *à la carte* o de les dues o diverses velocitats.

L'objectiu d'aquest Treball de Fi de Grau (TFG) no és pas caure en una 'indigestió semàntica', sinó en una aproximació al fenomen de la flexibilitat en l'actual Unió Europea per respondre una pregunta *a priori* senzilla: és la integració diferenciada la garantia de supervivència del projecte europeu de l'Europa dels 27, o, per contra, va provocant la seva desaparició? En vistes a l'ascens de l'euroescepticisme en els parlaments nacionals dels Estats membres i a la sortida del Regne Unit del *club* comunitari prevista per al 29 de març de 2019, no és sobrer preguntar-nos, honradament, si les mesures de flexibilitat per a la integració no han acabat provocant, justament, l'efecte contrari.

Abans, però, d'encarar aquesta pregunta, el primer capítol analitzarà les diverses teories d'integració, per tal d'emmarcar des d'un vessant teòric el procés d'integració europeu. S'escatirà, doncs, la integració europea des de la teoria del funcionalisme, de l'intergovernamentalisme i del federalisme.

El capítol segon ja s'endinsa en el fenomen objecte d'aquest TFG, la integració diferenciada. La construcció d'aquesta Europa de diverses velocitats és producte de la pròpia història del projecte europeu, de manera que la integració diferenciada no és pas nova i pràcticament des de les primeres ampliacions a nous Estats membres a la CEE la flexibilitat ha estat incorporada i ampliada. Ara bé, no va ser fins al Tractat d'Amsterdam del 1997 quan es va incloure explícitament el concepte de cooperació reforçada, que no deixa de ser la tècnica jurídica recollida als Tractats a través de la qual diversos Estats membres poden aprofundir en la integració sense perjudicar els interessos comuns de la Unió.

Tal i com s'anirà desgranant en el capítol, el desplegament del projecte europeu (el mercat interior, l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, entre d'altres) amb l'establiment d'una Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea o d'un espai de lliure circulació de persones (espai Schengen) en una Unió que anava incorporant nous Estats membres, sobretot de l'est, provocà que les mesures d'integració diferenciada fossin inevitables. Tot això s'analitzarà a través dels

[1] Dyson, Kenneth i Sepos, Angelos, *Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration* a *Which Europe?*, Londres: Macmillan Publishers, 2010, p. 4
[2] *Ibid*

paràmetres d'interdependència, polititzaciò i diferenciació que Schimmelfennig, Leuffen i Rittberger exposen a l'article 'La Unió Europea com un sistema d'integració diferenciada'[3].

Ara bé, tan cert és aquest darrer paràgraf com que en els seus orígens el reconeixement i la permissivitat d'una Europa a diverses velocitats tenia un caràcter temporal, per tal que, al capdavall, tots els països convergissin en un mateix projecte. És evident que aquest objectiu, lluny de complir-se, ha acabat propiciant que un país que practicà des de la seva entrada la integració diferenciada hagi decidit, legítimament, sortir del projecte europeu i, en conseqüència, activar l'article 50 TFUE. Ja des de la introducció vull subratllar que, com a tal, la integració diferenciada no és una amenaça. Depèn, doncs, de l'ús que els Estats membres en facin.

A més a més, el debat sobre la integració diferenciada obre també la porta a l'anàlisi sobre els propis fonaments de la Unió Europea. Encara que d'entrada pugui semblar contradictori, si el projecte europeu es basa en el principi d'unitat i uniformitat en l'aplicació del Dret de la Unió Europea s'estarà avantposant un criteri d'eficiència que pot fer aflorar, com ha succeït, un dèficit democràtic en el si de les institucions comunitàries i una conseqüent eurofòbia. Al capdavall, la naturalesa de la Unió Europea no deixa de ser la d'una organització internacional d'integració, formada per Estats membres que cedeixen parcel·les de sobirania a través dels Tractats i dels seus respectius mecanismes constitucionals. Eficiència o democràcia? Ben mirat, la democràcia en forma de referèndum ha provocat l'inici de la sortida del Regne Unit, però un excés d'eficiència ha dut al plantejament de la sortida.

Així doncs, mentre en el capítol segon es fa referència pròpiament a la flexibilització de la integració segons Estats i matèries la competència per a la gestió de les quals ha estat transferida de forma compartida a la UE, el tercer i darrer capítol del TFG versa, per contra, sobre la flexibilització de la integració per desenvolupar aquesta flexibilitat en qüestions no previstes ni explícitament ni implícitament en els Tractats. S'analitzarà l'article 114 TFUE i la clàusula de flexibilitat (o clàusula residual o de competències subsidiàries) continguda a l'article 352 TFUE.

La clàusula de flexibilitat recollida a l'article 352 TFUE disposa que a proposta de la Comissió i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu, el Consell, per unanimitat, podrà adoptar les mesures necessàries per tal que la Unió pugui dur a terme unes actuacions en l'àmbit de les polítiques definides als Tractats per aconseguir els objectius que hi són compresos.

D'entrada, aquesta clàusula no suposa grans problemes perquè són els mateixos Estats que l'activen, per unanimitat. Ara bé, l'article 114 TFUE, el qual comprèn el principi d'atribució,

[3] Schimmelfennig, Frank; Leuffen, Dirk i Rittberger, Berthold, *The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Policization and Differentiation*, Vienna: Political Science Series, 2014.

ha esdevingut una *drafting guide* en paraules del professor Weatherill[4] o, en altres mots, una clàusula de flexibilitat per la porta del darrera que, sense seguir ni les majories ni els procediments de l'article 352 TFUE, amplien les competències de la Unió. Així doncs, sota el pretext d'aproximar les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres que tinguin per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior, a través del procediment legislatiu ordinari, la Unió Europea amplia les seves competències amb la passivitat de la jurisprudència del TJUE. Una vegada més, pot imperar un criteri d'eficiència ('l'establiment i el funcionament del mercat intern') per sobre de la democràcia si aquesta assignació és il·legítima, com ara en el cas *Tobacco I*[5].

Per tant, la Unió Europea està vivint un moment de col·lisió. El fenomen de la flexibilitat, en el seu concepte més ampli, no és per si mateix nociu per al projecte europeu. Ara bé, si d'una banda aquesta integració diferenciada només propicia que els Estats es vagin desmarcant de les grans polítiques comunitàries fins al punt de voler-ne sortir; i de l'altra que la pròpia Unió vagi utilitzant el principi d'atribució per assumir, fins i tot il·legítimament, més competències en una Unió cada vegada més heterogènia i complexa, l'afebliment derivat de la col·lisió d'interessos nacionals i europeus durà a un col·lapse del projecte. La recerca d'interessos comuns, que no necessàriament vol dir polítiques comunes, urgeix, tal i com les diferents eleccions generals als Estats membres (Itàlia, França o Alemanya) i el propi referèndum del Brexit no ens paren de recordar i, alhora, interpel·lar.

En darrer terme, aquest Treball de Fi de Grau s'ha elaborat, en primer lloc, a partir del dret primari (és a dir, el Tractat d'Unió Europea (TUE), el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) i la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea ("la Carta")) i del dret derivat (essencialment, les Directives assenyalades a la Bibliografia) com a categories normatives.

En segon lloc, he basat part de la meva anàlisi fent ús de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE) i de la doctrina de diversos autors, tant espanyols com de la resta de la Unió (especialment, acadèmics britànics).

Finalment, la metodologia emprada segueix el mètode inductiu i crític. Així doncs, parteixo d'exemples significatius que hagin sigut rellevants en relació al procés d'integració europea (com ara per exemple, el mercat interior, la moneda única o l'Espai de Seguretat, Llibertat i Justícia) i detecto una característica concreta que tenen: un grau més o menys elevat d'integració diferenciada. A partir d'aquí, obtinc unes conclusions generals arran dels distints casos analitzats. Per a fer-ho, més enllà dels casos concrets establerts, parteixo també de les diverses teories que, en més o menys grau, ajuden a explicar l'Europa d'avui.

---

[4] Weatherill, Stephen, The limits of legislative harmonisation ten years after Tobacco Advertising: how the Court's case law has become a "drafting guide", *Charlottesville: German Law Journal*, volum 12, número 3, 2011, p. 827-864

[5] Assumpte C-376/98 *Germany* v *Parliament and Council* [2000] ECR I-8419 ("*Tobacco Advertising I*")

En últim lloc i arran de l'anàlisi feta, escateixo críticament si aquesta flexibilitat que ha marcat la integració diferenciada és la garantia de la supervivència del projecte europeu o si, per contra, és la llavor de la seva desaparició.

1.- Teories de la integració europea: orígens i fonaments del projecte europeu que desemboquen en l'adopció de la flexibilitat

Aquest capítol té la funció de pòrtic abans de procedir a l'anàlisi amb profunditat del fenomen de la integració diferenciada i de les seves repercussions en el desenvolupament del projecte europeu. Per tant, l'objectiu d'aquest capítol és escatir els fonaments teòrics de la integració europea i de la pròpia integració diferenciada.

Hi ha moltes teories d'integració establertes i àmpliament abordades per part de diversos autors en la doctrina científica. Tot i així, en aquest capítol partiré del plantejament del professor Daniel Sarmiento, el qual les divideix en tres: el funcionalisme, el federalisme i l'intergovernamentalisme[6].

El funcionalisme representa el model menys invasiu, ja que es basa en la cooperació. La Comunitat Econòmica del Carbó i de l'Acer (CECA), creada l'any 1951 i actualment extingida, és el màxim exponent d'aquesta teoria. El funcionalisme es basa en l'ús d'uns mitjans determinats per a uns fins determinats, en paraules de Sarmiento, per tal d'aconseguir uns objectius concrets a llarg termini basats en la cooperació.

Tenint-ho en compte, no es pot oblidar que tot projecte de cooperació o d'integració europeus té en el seu substrat l'ideal de pau en una Europa que havia estat en guerra entre ella. És per això que, lluny de la integració, el funcionalisme va a la recerca d'una cooperació estreta entre els Estats que, en el cas de la CECA, evités, de nou, un tercera guerra mundial en menys de 50 anys. La creació de complicitats i solidaritat entre els Estats era l'objectiu principal.

A més a més, a la pràctica, la teoria funcionalista tampoc no compleix l'efecte induït (*spillover),* en el qual s'assumeix que una solidaritat acabarà generant una altra solidaritat, i així successivament. Tot i que és incontestable que els lligams solidaris i de cooperació entre els diversos Estats europeus han aconseguit crear fins i tot una unió amb tant poder com és la Unió Europea. Tan cert com que no sempre la solidaritat ha generat més solidaritat, bàsicament perquè els ciutadans democràticament han posat fre a certes cooperacions o integracions. Així doncs, aquesta teoria no té en compte la voluntat popular i, en conseqüència, el principi democràtic i d'Estat de Dret romandrien viciats ja d'entrada. Finalment, el funcionalisme tampoc no és capaç d'explicar per què en algunes matèries la solidaritat és més desitjable que en unes altres[7].

El pare del funcionalisme fou David Mitrany, el qual a l'obra *Un sistema pràctic de pau* (en anglès, *A working peace system*) assegurà que 'L'únic sentit del canvi pacífic és fer internacionalment el que es fa nacionalment: fer innecessaris els canvis de fronteres fent que les fronteres no tinguin sentit a través del desenvolupament continu d'activitats i interessos comuns'[8]. La teoria funcionalista dividia les competències en aquelles que són pròpiament

[6] Sarmiento, Daniel, *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Marcial Pons, 2016. p. 25-27

[7] *Ibid,* p. 27-29

[8] Mitrany, David, *A working peace system,* Londres, Oxford University Press, 1943, p. 26

polítiques, com ara defensa o assumptes exteriors, i aquelles que no són polítiques, és a dir, les que són tècniques o socioeconòmiques. És per això que Ernst Haas afirmà que el funcionalisme ha 'd'identificar aquells aspectes de les necessitats i dels desigs humans que existeixen i que clamen per ser atesos fora del regne d'allò polític', és a dir, aspectes tècnics fora d'aquells que són controvertits dins de la conducta governamental.[9] A partir d'aquí, tal i com s'ha apuntat anteriorment, es procedirà a iniciar una cooperació internacional mitjançant la gestió intergovernamental d'aquests àmbits comuns[10].

En aquest punt, cal diferenciar el funcionalisme del neofuncionalisme. Els neofuncionalistes critiquen la distinció que els funcionalistes duen a terme entre les qüestions tècniques i socioeconòmiques i les qüestions polítiques, atès que ambdues formen un conjunt. De manera que a mesura que es vagin assolint graus més alts d'integració, en el benentès que tota integració tindrà un component necessàriament polític, s'hauran de crear institucions polítiques fortes, fins i tot de caràcter supranacionals.

Per tant, hi haurà una dinàmica integradora ascendent, fruit de la polititzaciò gradual tant de les qüestions purament polítiques, com d'aquelles que revesteixen un caire més tècnic i socioeconòmic.[11] El neofuncionalisme, doncs, aposta per una integració política, que seria, en paraules de Lindberg, 'el procés pel qual les nacions renuncien al desig i a la facultat de conduir independentment els uns i els altres la seva política exterior, així com les seves principals polítiques interiors i van a la recerca de prendre decisions en conjunt o de delegar el procés per prendre una decisió a un òrgan central'.[12]

La teoria funcionalista no explica l'Europa d'avui, com s'ha indicat anteriorment. Ara bé, la teoria neofuncionalista, la qual fa èmfasi en la integració política, pot ser aplicable per als orígens del projecte europeu i a la creació d'una voluntat de més integració entre els Estats membres que han dut la Unió Europea a no només ser una unió econòmica, sinó també a esdevenir una unió política. Ara bé, el neofuncionalisme no explica fenòmens com el de la integració diferenciada, la qual també ha estat i és molt present en la constant construcció del projecte europeu.

En segon lloc, es troba el federalisme. La Unió Europea no és un Estat federal, però sí que conté alguns elements amb tocs federals, com ara el mercat intern (remissió a l'apartat 2.2.1.), el principi de primacia del Dret de la Unió Europea respecte el dret dels Estats membres, un repartiment de competències clar entre competències exclusives, compartides i de suport o una estructura institucional eminentment federal, basada en el lema 'Units en la diversitat'. És el

---

[9] Haas, Ernst: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization.* Stanford: Stanford University Press, 1964, p. 6

[10] Rodríguez Manzano, Irene: Funcionalismo, neofuncionalismo y relaciones internacionales: Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional a *Dereito,* volum 5. Santiago de Compostel·la: Universidade de Santiago de Compostela, p. 295-298

[11] *Ibid,* p. 299-300

[12] Lindberg, Leon: *The political Dinamics of European Economic Intergration.* Londres, Oxford University Press, 1963, p. 6

que Araceli Mangas Martín recull com a 'federalisme funcional'[13], el qual ha derivat cap a un 'federalisme polític' sense que, en cap cas, s'arribi a un federalisme de caràcter estatal.

Així doncs, cal subratllar que malgrat que, en cap cas, es pot afirmar que la Unió Europea és un Estat federal, és, alhora, cert que la UE revesteix d'alguns trets federals. Antonio Truyol y Serra a *La integración europea* ja apuntava que a l'Europa dels Sis, les Comunitats europees (la CECA, la CCE i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica (EURATOM)) estaven governades per institucions comunes de caràcter federal. Malgrat que la seva àrea d'influència era tan sols l'econòmica, les Comunitats europees havien estat dissenyades per passar d'una unió econòmica a una de política.[14]

Certament, el ministre d'Afers Exteriors francès Robert Schumann ja proposà l'any 1948, a través de la Declaració Schumann, que França i Alemanya haurien d'administrar els recursos de carbó i d'acer en el marc d'un acord internacional, de manera que fos una autoritat internacional (l'Alta Autoritat) l'encarregada de supervisar-ho. Jean Monnet, federalista i futur president de l'Alta Autoritat de la CECA, elaborà una proposta en la qual es posava l'èmfasi en el caràcter no només econòmic, sinó també polític, de l'acord i en la voluntat que altres Estats europeus s'hi poguessin afegir.[15] En aquest context, la prioritat número u era evitar una guerra, tot posant sota el control d'una organització internacional la producció de carbó i d'acer. Ara bé, els seus ideòlegs ja pensaven en un desenvolupament polític de caire federal de cara al futur.

En aquest sentit, Truyol y Serra afirma que 'el federalisme funcional o sectorial que va inspirar la configuració de les Comunitats dels Sis va ser la conseqüència de la incapacitat d'erigir des d'un principi un Estat federal de l'Europa occidental, però aquest Estat és la fita que els seus instauradors perseguien'. L'objectiu, doncs, era passar de l'Europa dels Estats a l'Europa dels pobles (dels individus).[16] El llavors diputat conservador al Parlament de Westminister, J. Bruce-Gardyne, en un article publicat a *Le Monde* l'any 1971, subratllava la conveniència per a la independència del Regne Unit (respecte els Estats Units d'Amèrica) de 'la participació en una comunitat dels pobles d'Europa'[17]. En aquest mateix sentit, l'espanyol José Larraz, ministre d'Hisenda en el segon govern del General Franco durant la dictadura franquista, advocà en un article l'agost de 1971 per la necessitat 'd'un òrgan col·lectiu de decisori que no sigui una reunió accidental de ministres integrats de cadascun dels Governs nacionals' i per la creació 'd'una organització robusta, supranacional, intèrpret del sentiment unitari d'Europa'.[18] De fet, Larraz apostava obertament per uns Estats Units d'Europa.

---

[13] Mangas Martín, Araceli, ¿Qué modelo de integración política para Europa? a *Cuadernos Europeos de Deusto,* Saragossa: Instituto de Estudios Europeos, 2001, p. 92.
[14] Truyol y Serra, Antonio, *La integración europea,* Madrid: Tecnos, 1999, p. 44
[15] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law, op.cit.*, p. 3
[16] Truyol y Serra, Antonio, *La integración europea, op.cit.,* p. 61
[17] Bruce-Gardyne, Jock, Le chemin de l'independance passe par l'Europe*, Le Monde*, 2 de febrer de 1971
[18] Larraz, José, Limitaciones del Mercado Común*,* editorial de *Ya*, 6 d'agost de 1971

Ara bé, és cert que, actualment, el dret originari no estableix pas que l'objectiu últim de la Unió sigui esdevenir un Estat federal. A més, el paper diluït del Parlament Europeu en els procediments legislatius en què no té ni el poder d'iniciativa legislativa i la manca d'una política europea conjunta, coordinada i potent de seguretat i de defensa més enllà d'agències com ara FRONTEX poden dur a la conclusió, des d'una òptica estricta del 2018, que la Unió no abraça el federalisme. Tot i així, el federalisme rau en els orígens del projecte europeu i, en conseqüència, molts dels avenços aconseguits en matèria d'integració europea contenen trets federals. Un clar exemple és la Unió Econòmica i Monetària (UEM), amb l'euro com a moneda comuna.

El debat sobre la naturalesa constitucional de la Unió Europea i, més concretament, sobre si s'estava avançant cap a un veritable federalisme a nivell europeu va ser posat sobre la taula en els anys previs a la proposta del *Tractat pel qual s'establix una Constitució per a Europa*[19]. Joseph Weiler remarcà l'any 2003 la singularitat d'adoptar una constitució formal a través d'un poder europeu constituent on es posés de manifest tot el cabal comunitari, però que això no desemboqués en un Estat federal. En efecte, Weiler subratllà la importància dels principis d'efecte directe, de primacia i el repartiment competencial entre la Unió Europea i els Estats membres (cosa que conté aspectes propis d'un Estat federal).

Ara bé, l'arquitectura constitucional d'Europa mai no ha estat validada per un veritable procés constitutiu protagonitzat pel 'poble europeu'. Per tant, des d'un punt de vista normatiu i social, la disciplina constitucional europea no gaudeix de la mateixa autoritat que sí que tenen els Estats federals, en els quals el federalisme roman a l'arrel del seu ordre constitucional. Per tant, el federalisme europeu està basat en una jerarquia de normes en sentit vertical descendent, però no pas en una jerarquia d'autoritat i de poder reals en sentit vertical ascendent, tal i com Weiler apuntà.[20]

En tercer i darrer lloc, l'intergovernamentalisme acaba d'explicar el fenomen de la integració europea, especialment en aquests darrers anys. A diferència del federalisme, l'intergovernamentalisme parteix de la suma dels interessos nacionals per a la construcció d'un interès europeu conjunt, cosa que s'ajusta en línies generals a la Unió Europea d'avui basada en la cessió de sobirania a través dels tractats i dels mecanismes constitucionals de cada Estat membre. Aquest plantejament, a més, permet reforçar el principi democràtic.

---

[19] El Govern de la Generalitat de Catalunya, presidit aleshores pel president Pasqual Maragall, va fer seva la traducció al 'valencià' que la Generalitat Valenciana, llavors presidida per Francisco Camps, va presentar davant del Ministeri d'Afers Exteriors, per tal d'evitar que es presentés una versió en català per part de la Generalitat de Catalunya i una altra en valencià (nom històric que rep la variació dialectal del català parlat al País Valencià). El Govern català va destacar que, en el benentès que la Constitució Europea redactada en valencià se cenyia a les Normes de Castelló, les quals consagraren la unitat de la llengua, la Generalitat de Catalunya no tenia cap problema a utilitzar el text presentat per la Generalitat Valenciana. El govern de Francisco Camps s'havia anteriorment negat a què la traducció al català figurés com a 'català-valencià' o 'valencià-català', com havia proposat la Generalitat de Catalunya.
Valls, Francesc: *Cataluña asume la traducción valenciana de la Constitución europea* a EL PAÍS, 29.10.2004

[20] Weiler, Joseph, In defence of the statuts quo: Europe's constitutional Sonderweg, a *European constitutionalism beyond the state,* Cambridge, Nova York: Oxford University Press, 2003, p. 7-10

Ara bé, la teoria de l'intergovernamentalisme no és capaç d'explicar ni la primacia del Dret de la Unió Europea, per la qual els jutges nacionals han d'inaplicar una disposició de dret nacional si entrés en contradicció amb una norma europea; ni, tampoc, com apuntà Moravcsik l'any 1993, l'intergovernamentalisme explica com és possible que aquesta integració no sigui capaç de crear prou externalitats negatives, de manera que els Estats que no en participessin ho volguessin fer[21]. En d'altres paraules, l'intergovernamentalisme és capaç d'explicar el fenomen de la *integració* europea, però no pas l'adjectiu *diferenciada* i molt menys un procés de sortida d'un Estat membre.

Ara bé, el que sí que pot arribar a explicar el caràcter diferenciat o flexible de la integració són totes aquelles teories que avantposen el principi democràtic, partint de la concepció intergovernamentalista d'integració (és a dir, partint de la pròpia voluntat dels propis Estats membres), per sobre del d'eficiència per a la construcció europea. Basant-nos en un principi estrictament d'eficiència, es passaria gairebé a un funcionalisme que menystindria tota voluntat popular.

Per la qual cosa, cal destacar que tenint en compte la naturalesa única de la Unió Europea i la seva complexitat política i jurídica creixents, no hi ha cap teoria que l'expliqui completament. El federalisme ajuda a explicar els orígens del projecte europeu i la voluntat dels seus precursors d'avançar d'una unió merament econòmica, a una de política. Alhora, l'intergovernamentalisme és útil per establir la preeminència dels Estats membres a l'hora d'establir si el futur de la Unió Europea és més o menys integració, però no és capaç d'explicar el fet diferencial. El principi democràtic, d'una banda, justifica la necessitat d'encabir la integració diferenciada i, fins i tot, la sortida d'un Estat membre, si aquesta és la seva voluntat popular; però, alhora, és sobretot el propi dèficit democràtic en el si de les institucions europees el que provoca una voluntat popular més euroescèptica i, fins i tot, partidària de la sortida del club comunitari.

La Unió Europea es basa en els valors de la democràcia (article 2 TUE) i en els principis democràtics (arts. 9-12 TUE). El seu ús indegut, englobat en l'anomenat dèficit democràtic, comporta un creixement de la desafecció vers la integració europea, que al mateix temps afavorirà una integració diferenciada, la qual no podrà ser negada des d'un punt de vista democràtic.

Per dèficit democràtic, d'acord amb el plantejament del professor de la Universitat d'Oxford Paul Craig, hem d'entendre la disjunció entre l'exercici del poder i la rendició de comptes (especialment de la Comissió Europea). Craig defensa que l'argument a través del qual la Unió Europea no ha d'actuar d'acord amb paràmetres democràtics, sinó d'eficiència, en el benentès que no és pas un Estat és incorrecte, ja que el poder que la UE ostenta té un gran impacte sobre diverses àrees[22]. Finalment, vull remarcar que el principi democràtic, per si sol, no explica el

[21] Moravcsik, Andrew a Sarmiento, Daniel, *El Derecho de la Unión Europea*, *op.cit.,* p. 29-30
[22] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 28-31

fenomen de la integració diferenciada, però sí que aporta algunes raons que duen a la seva existència.

En darrer lloc, no voldria pas acabar aquest primer capítol sense abans haver fet una breu concreció de com aquestes teories i la ideologia que duen darrere han afectat les diferents reformes dels Tractats constitutius. J. H. H. Weiler a *The Constitution of Europe* destaca que des d'un inici, Europa va haver d'escollir entre 'unitat' o 'comunitat'. La unitat tenia com a objectiu la creació d'un Estat federal, cosa que no ha succeït mentre que la comunitat volia, d'una banda, compartir sobiranies, i, de l'altra, reconèixer una interdependència en un gran nombre de sectors.[23] La creació de la Comunitat Econòmica Europea (CEE) certificà l'aposta per la segona opció.

Des de la creació de la CEE fins a l'adopció del Tractat de Maastricht, hi va haver un procés d'infranacionalisme, el qual, en paraules de Weiler, es basa en la creença que amplis sectors de la CEE estan regulats per un conjunt de funcionaris de la pròpia Comunitat i dels Estats Membres a través d'una sèrie d'òrgans privats i semi-públics. En conseqüència, creix la reclamació popular per més democràcia a l'hora de prendre les decisions[24].

Aquesta transformació arribà amb el Tractat de Maastricht (1992), el qual més enllà d'establir un sistema de tres pilars (la Comunitat Econòmica Europea, la Política Exterior i de Seguretat Comuna i la Cooperació Policíaca i Judicial en matèria penal), incrementa la importància del Parlament Europeu a l'hora de prendre decisions amb l'anomenada 'codecisió' (juntament amb el Consell). A més, Maastricht contemplà el dret del Parlament a demanar a la Comissió que exerceixi la iniciativa legislativa o el poder de bloquejar el nomenament dels comissaris. Va ser també en el Tractat de Maastricht en el qual es va establir la ciutadania europea. Paral·lelament, com a resposta a totes aquelles veus crítiques que apuntaven que la Unió Europea s'estava convertint en un Estat federal, es va establir el principi de subsidiarietat.[25]

El Tractat d'Amsterdam (1997) certifica una aproximació intergovernamental amb el principi d'integració diferenciada, alhora que avala les *opt-outs* en els respectius Protocols per al Regne Unit, Irlanda i Dinamarca, a les quals em referiré al llarg del Capítol 2. El Tractat d'Amsterdam dóna una resposta al debat generat al llarg dels anys 90 al voltant de la legitimitat de la Unió Europea. Així doncs, es va adoptar el principi d'obertura, per la qual cosa les decisions s'havien de prendre com més obertes i properes al ciutadà poguessin ser. Alhora, es va establir l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia i, finalment, en el Tractat es va incorporar l'article 6, en el qual s'establia que la Unió es basava en el respecte als drets humans, la democràcia i l'estat de dret, condicions indispensables per ser-ne membre.[26]

---

[23] Weiler, Joseph H. H., *The Constitution of Europe,* Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 91-92
[24] *Ibid,* p. 98
[25] Barnard, Catherine i Peers, Steve, *European Union Law,* Oxford: Oxford University Press, 2a edició, 2017, p. 20-21
[26] *Ibid,* p. 23

Amb tot, després de l'adopció del Tractat de Niça (2001) i de la redacció de la Declaració de Laeken el desembre de 2001, semblava que la redacció del Tractat Constitutiu aportaria una visió federalista de la integració europea, sense que arribés a ser un Estat federal. Ara bé, la no adopció del *Tractat Constitutiu pel qual s'establix una Constitució per a Europa*, fruit del vot negatiu de França i dels Països Baixos en els seus respectius referèndums, va provocar una severa frenada en una Unió Europea que, sense voler esdevenir un Estat federal, s'englobava cada vegada més en la teoria federalista d'integració.

El Tractat de Lisboa, doncs, tenia la missió, en paraules d'Araceli Mangas Martín, de preservar 'els tresors' de la Constitució Europea[27]. En general, i és justament per això que la Unió Europea coetània no es pot entendre sense el federalisme, 'els tresors' foren preservats. Aquesta darrera frase és tan certa com que el Tractat de Lisboa adoptà certes modificacions institucionals i competencials que accentuen la creixent tendència intergovernamental de la Unió. En fou un exemple la fase transitòria suplementària entre l'1 de novembre de 2014 i el 31 de març de 2017, en la qual qualsevol membre del Consell (en què hi ha representants dels Estats membres) podia sol·licitar que el sistema de votació per doble majoria no s'apliqués i es retornés a l'anterior.

Alhora, en el Tractat es remarca que les disposicions referents a la PESC (inclosa l'Alt Representant de la Uní per als Assumptes Exterior, Política de Seguretat i Servei d'Acció Exterior) no afectaran les bases jurídiques, responsabilitats i competències existents de cada Estat membre en relació amb la formulació i conducció de la seva política exterior, el seu servei diplomàtic nacional, les relacions amb tercers països i la seva participació en organitzacions internacionals.

D'altra banda, es reforça el paper dels parlaments nacionals, especialment a l'hora de vetllar pel principi de subsidiarietat, i dels propis Estats membres, ja que el propi article 4.1 TUE estableix que 'qualsevol competència que els tractats no atribueixin a la Unió correspon als Estats membres'. Aquest darrer article, establert més aviat per qüestions merament polítiques, no és pas necessari, tenint en compte que la delimitació de les competències de la Unió es regeix pel principi d'atribució (art. 5 TUE).

Finalment, hi ha dos articles que reflecteixen molt clarament la tendència intergovernamentalista i l'allunyament gradual de les teories més federalistes: l'article 48 TUE, en el qual s'incorpora el fet que una revisió d'un Tractat pugui dur a un augment o a una *reducció* de les competències atribuïdes a la Unió; i l'article 50 TFUE, és a dir, la possibilitat d'una sortida d'un Estat membre del 'club' comunitari. És cert que ambdues situacions serien possibles sense que fossin explícites en els Tractats, però justament perquè des del Tractat de Lisboa ho són, s'està evidenciant la progressiva tendència intergovernamentalista en el projecte d'integració europea.[28]

---

[27] Mangas Martín, Araceli, *La Constitución Europea*. Madrid: Iustel, 2005.

[28] Martín y Pérez de Nanclares, José, El Tratado de Lisboa. *Estudio Preliminar,* Madrid: Real Instituto Elcano, 2007, p. 25-27

2.- La flexibilitat a la Unió Europea

El segon capítol comprèn el centre de l'objecte d'estudi d'aquest Treball de Fi de Grau: la flexibilitat o integració diferenciada a la Unió Europea exercida pels Estats membres, ja sigui en forma de cooperació reforçada o, tot al contrari, d'una flexibilitat en teoria temporal a l'hora d'adoptar les diverses polítiques europees.

El capítol està format per quatre apartats diferenciats. En el primer, es respondrà es plantejarà la qüestió sobre la necessitat de la integració diferenciada a la Unió Europea actual, és a dir, formada per 27 Estats membres, les cultures jurídiques i polítiques dels quals són (molt) heterogènies. Alhora, es durà a terme un breu repàs per l'ús de la flexibilitat al llarg de la història de la construcció del projecte d'integració europea, concretament a partir del Tractat d'Amsterdam, en què ja es preparava l'entrada dels països de l'est sorgits a partir de la desintegració de la Unió Soviètica. A més a més, el desenvolupament de la política monetària comuna, del mercat interior o d'un Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, juntament amb una Unió Europea cada cop més diversa, situen la flexibilitat gairebé com quelcom inevitable.

El segon i el tercer apartat comprendran la part especial d'allò exposat anteriorment. A través de l'article dels professors Schimmelfennig, Leuffen i Rittberger[29], s'analitzaran les polítiques concretes d'integració europea en termes d'interdependència, politització i diferenciació, així com d'evolució històrica.

Finalment, en el quart apartat, serà definit de manera més suscinta el concepte de cooperació reforçada, introduït per primera vegada al Tractat d'Amsterdam l'any 1997, així com els requisits i les seves exclusions bàsics.

2.1.- És necessària una integració diferenciada a l'Europa dels 27?

'El recurs a mecanismes de flexibilitat serà probablement imprescindible', afirmava el catedràtic de Dret Internacional Públic de la Universitat de la Rioja i titular de la càtedra *Jean Monnet,* José Martín y Pérez de Nanclares en un estudi preliminar publicat pel Real Instituto Elcano[30]. En efecte, el Tractat de Lisboa (2009) posava de manifest una disparitat de règims jurídics. A més a més, l'autor també posa de manifest que en una Unió Europea de 27 Estats membres l'adopció de cooperacions reforçades, en tant que tècnica jurídica prevista als Tractats per fer efectiva la flexibilitat, esdevindrà corrent. Ara bé, el fenomen de la flexibilitat pot abocar la Unió Europea en una *Europa a la carta* o a una *Europa a diverses velocitats.* D'entrada, el segon concepte genera una idea d'integració diferenciada, però 'integració', al capdavall; mentre que la idea d'*a la carta* insinua una certa desintegració.

Responent, doncs, a la pregunta d'aquest apartat, Araceli Mangas Martín subratlla encertadament tres principis a sobre dels quals s'hauria de desenvolupar tota política d'integració europea: el principi d'equilibri, el principi d'interès comú i el principi de

[29] Schimmelfennig, Frank; Leuffen, Dirk i Rittberger, Berthold, *The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Policization and Differentiation*, Vienna: Political Science Series, 2014

[30] Martín y Pérez de Nanclares, José, El Tratado de Lisboa. *Estudio Preliminar, op. cit.,*p. 29

legitimitat[31]. Revesteix d'una especial importància el principi d'equilibri de forces entre els interessos nacionals i l'interès comú, és a dir, l'interès europeu.

D'una banda, si partim del fet que l'interès comú és la suma dels interessos nacionals i que totes les competències de la Unió (concretament, les exclusives i les compartides) parteixen d'una prèvia cessió de sobirania dels Estats, podria semblar contradictori la contraposició entre interessos nacionals i interès comú, ja que al capdavall ambdós interessos tenen un mateix origen: els Estats. Tan cert com que en una organització internacional d'integració amb un grau tan alt de complexitat com és la Unió Europea és necessari un control o contrapès dut a terme pels interessos nacionals sobre els interessos comuns. En efecte, en una Unió formada per 27 Estats sobirans, la participació dels Estats membres doten les decisions preses per les institucions europees de més legitimitat i eficàcia.

Pel que fa a l'objecte d'estudi d'aquest Treball de Fi de Grau, la integració diferenciada no deixa de ser una eina per protegir els interessos nacionals i harmonitzar els interessos tant dels Estats com de la pròpia Unió. Aquest joc de contrapesos i equilibris roman en el substrat de tot el fenomen de la flexibilitat.

A partir de l'adopció del Tractat de Maastricht (1992), arran del qual es passa no només d'una unió eminentment econòmica, sinó a una altra també política i social, el debat a l'entorn de la integració diferenciada va transcendir del debat polític i acadèmic i als textos legals. Cal destacar la importància del Protocol número 20 (*Sobre l'aplicació de determinats aspectes de l'article 26* [mercat interior] *del Tractat de Funcionament de la Unió Europea al Regne Unit i Irlanda*), del Protocol número 21 (*Sobre la posició del Regne Unit i d'Irlanda pel que fa a l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia*) i del Protocol número 22 (*Sobre la posició de Dinamarca*) en l'actual Tractat de Lisboa. Aquests tres Protocols seran analitzats dins dels respectius apartats al llarg d'aquest capítol.

En efecte, Alemanya i França apostaven per la creació d'un grup de països que afavorís una major integració (cosa que es cristal·litzarà al Tractat d'Amsterdam sota la figura jurídica de la cooperació reforçada, tal i com s'analitza àmpliament a l'apartat 4 d'aquest capítol), de manera que els països més reticents a dita integració no en formarien part.

Així doncs, el principi d'integració unitària que havia protagonitzat els 50 anys posteriors de construcció post-1945 va deixar pas a una incorporació progressiva a la integració diferenciada. En efecte, l'Europa inicial dels Sis, era l'any 1995 l'Europa del 15 i, una dècada després, no només van entrar 10 països més de cop, sinó que aquests provenien de la desintegració de l'antiga Unió Soviètica, com ara Txèquia o Eslovàquia. Paral·lelament a això, les polítiques d'integració, com ara la moneda comuna, l'espai Schengen o l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia s'anaven desenvolupant, amb nombroses *opt-outs* o exclusions d'Estats membres que no en volien (ni en volen) participar.

[31] Mangas Martín, Araceli, ¿Qué modelo de integración política para Europa? a *Cuadernos Europeos de Deusto,* Saragossa: Instituto de Estudios Europeos, 2001, p. 95-96

És en aquest context, que Kenneth Dyson i Angelos Sepos[32] fixen cinc raons per les quals la integració diferenciada esdevé inevitable. La primera és la incorporació en nous sectors de noves polítiques els costos i els guanys de les quals es distribueixen asimètricament, cosa que du alguns Estats membres a no voler ser-ne part. Un exemple és tota la política monetària. Una segona raó deriva de la caiguda del mur de Berlín el 9 de novembre de 1989 i la conseqüent unificació d'Alemanya. L'Alemanya reunificada juntament amb França exerciren com a motor d'Europa juntament amb els altres Estats fundadors amb una voluntat clara de més integració.

En tercer lloc, la creixent heterogeneïtat derivada de l'entrada de nous Estats membres a la Unió. No només hi havia [i hi ha] diferències en termes econòmics, sinó també en els objectius geoestratègics compartits i en les seves respectives identitats culturals, sobretot a partir de l'entrada del Regne Unit i de Dinamarca l'any 1973 i dels països de l'est l'any 2004 i 2007. En quart lloc, i relacionat amb aquest últim, cada vegada hi ha més diferències en les voluntats polítiques (el Regne Unit i Alemanya) i en les capacitats econòmiques entre els Estats Membres (països de l'est), cosa que dificulta una integració política i econòmica. Finalment, Dyson i Sepos també assenyalen l'impacte divergent entre els Estats que conflictes o esdeveniments geoestratègics poden tenir en els diferents Estats Membres, com ara la guerra de l'Iraq el 2003. A tot això, no és pas d'estranyar que la integració diferenciada tingui i hagi tingut lloc. Aquesta integració diferenciada, en el seu sentit més ampli, es pot materialitzar des de quatre òptiques diferents[33]. La primera és un projecte d'integració liderat pels països fundadors de la Unió, els més forts, formant així un grup de 'països pioners', els quals aprofundiran més en la integració en qüestió.

La segona és la creació d'una Europa de les dues velocitats en què els Estats mitjans voldran formar part de la '*top league*' dels països més influents i de més pes en el projecte europeu que convergiran entre ells per a una major integració. La por dels Estats mitjans de quedar fora del primer cercle concèntric farà que apostin pel projecte. La tercera òptica és, a diferència de la segona, el discurs de la dominació i la divisió vers els Estats petits i febles econòmicament. Aquest discurs es basa en l'argument utilitari de la necessitat d'una mateixa velocitat en la integració, de manera que els obliga econòmicament i política a situar-se al mateix nivell que la resta dels Estats de la Unió. De vegades, s'acompanya de pagaments per fer-ho possible.

La quarta òptica, que serà la que aquest TFG adopta, parteix de la voluntat limitada i condicional de certs Estats en el procés d'integració, de manera que s'adopta una forma flexible i voluntària d'*Europe à la carte*. El Regne Unit ha estat el gran beneficiat d'aquesta visió, exigint exclusions pràcticament en tot, llevat del mercat únic.

A tot això, s'ha de subratllar que la integració diferenciada no és de per si nociva per a la construcció d'un projecte com és el de la Unió Europea. De fet, la seva cristal·lització als

[32]Dyson, Kenneth i Sepos, Angelos, Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration a *Which Europe?*, Londres: Macmillan Publishers, 2010, p. 8
[33] *Ibid,* p. 12

Tractats, és a dir, al dret primari minimitza el risc que els Estats actuïn al marge de les disposicions dels textos legals i, en conseqüència, es preserva la unitat legal de la Unió. La integració diferenciada ha esdevingut inevitable fruit de l'evolució política i econòmica de la UE i endreçar-la o 'regularitzar-la' augmenta la seguretat jurídica. Tal i com assegurava Tuytschaever l'any 1999[34], les previsions legals garanteixen el dinamisme polític de la Unió i, per tant, la seva capacitat d'adaptació a circumstàncies adverses.

Ara bé, malgrat que s'ha d'acceptar la integració diferenciada pels motius i les raons escatits en aquest apartat, no s'ha d'oblidar, en paraules de De Schutter[35], que la integració diferenciada (tret de la cooperació reforçada) s'entenia com una mesura temporal per tal de donar més temps als Estats membres que ho necessitessin per a ajustar-se a un aspecte concret d'integració abans que l'adoptessin com els altres membres de la Unió. Per tant, l'objectiu últim segueix essent, almenys teòricament, l'assoliment final de totes les polítiques europees.

Ara bé, amb l'adopció del Tractat de Lisboa (2009), hi ha un reguitzell d'excepcions que reforcen, com mai abans no s'havia establert en cap reforma dels Tractats, la idea de l'*Europa a la carta.* D'una banda, l'aplicació de la Carta dels Drets Fonamentals al Regne Unit i a Polònia, de manera que 'la Carta no amplia la competència del TJUE ni de cap tribunal de Polònia o del Regne Unit per apreciar que les disposicions legals o reglamentàries o les disposicions, pràctiques o accions administratives de Polònia o del Regne no són compatibles amb els drets, llibertats i principis fonamentals que reafirma'. Alhora, el Protocol prossegueix tot especificant que 'en particular, (...), res d'allò disposat al Títol IV de la Carta [Solidaritat] crea drets defensables en justícia aplicable a Polònia o el Regne Unit, llevat que Polònia o el Regne Unit hi hagin previst en la seva legislació nacional'.

D'altra banda, es mantenen les *opt-outs* per a l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (ELSJ).[36] A tot això, el Tractat de Lisboa reflecteix les divergències entre les posicions més de caire federal o que aposten per més integració (Alemanya, Luxemburg, Bèlgica o Espanya) i les posicions clarament més intergovernamentalistes, liderades per Polònia, la República Txeca o Dinamarca, en l'actualitat, i el Regne Unit, fins que el poble britànic decidí activar l'article 50 TFUE per tal de sortir de la Unió Europea. Així doncs, tal i com s'ha apuntat en els diferents apartats fins ara, les posicions intergovernamentalistes no han malmès, a grans trets, una integració europea ascendent al llarg de la història. Tan cert com que mai com ara les divergències havien estat tant presents, no només en l'esfera política, sinó també en els propis Tractats.

---

[34] Priban, Jiri, Legal Flexibility, Governance and Differentiated Integration: On Functional Differentiation of EU Law and Politics a *Which Europe?*, Londres: Macmillan Publishers, 2010, p. 30

[35] *Ibid*, p. 28

[36] Martín y Pérez de Nanclares, José, El Tratado de Lisboa. *Estudio Preliminar,* Madrid: Real Instituto Elcano, 2007, p. 29-30

En efecte, Taylor l'any 1996[37] ja advertia que, al capdavall, tots els governs dels Estats membres, més enllà de les seves respectives transformacions constitucionals, continuen exercint el seu poder a nivell europeu per tal d'assegurar els seus interessos nacionals en el marc del sistema europeu de governança. Sembla ser, doncs, que, ara per ara, l'equilibri a què Araceli Mangas Martín es referia s'ha trencat (si és que mai havia arribat a existir completament) a favor dels interessos nacionals.

2.2.- Interdependència, polititzaciò i diferenciació

Els propers dos apartats, el 2.2 i el 2.3, comprenen la part especial del que s'ha apuntat a l'apartat anterior. En efecte, a continuació s'analitzarà el fenomen de la integració diferenciada en tres supòsits concrets (el mercat interior, la unió monetària, l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia i l'espai Schengen) a través dels conceptes d'interdependència, polititzaciò i diferenciaciò. A partir de l'estudi realitzat pels professors Frank Schimmelfennig (ETH Zürich), Dirk Leuffen (Universität Konstanz) i Berthold Rittberger (Ludwig-Maximilians-Universität München)[38], l'anàlisi consistirà en l'observança de l'evolució de la integració diferenciada d'una manera més acurada i detallada. A l'apartat 2.3., de caire més polític que no pas econòmic, s'analitzarà l'*opt-outs* relacionada amb la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea.

Els autors divideixen en tres tipus la integració[39]. D'una banda, la integració vertical, és a dir, el grau de centralització de la competència o política en qüestió, de manera que una centralització màxima equipararia, en aquest sentit, la Unió a un Estat. D'altra banda, la integració horitzontal fa referència a l'extensió territorial, de manera que aquesta integració horitzontal pot ser diferenciada en relació als Estats membres que hi participin. Alhora, en el cas de les casos que s'analitzaran a continuació, hi ha una diferenciació interna (és a dir, que alguns Estats membres hi participen i d'altres, no) o una diferenciació externa (de manera que hi participen alguns Estats que no són membres de la Unió Europea).

Si s'observa la tendència entre 1956 (els orígens) fins l'any 2013, per tant, amb el Tractat de Lisboa ja en vigor, aquesta és a l'alça. En cap moment de la història hi ha hagut una regressió de la integració vertical que va assumir una quota del 80% en les 18 àrees polítiques avaluades pels autors. La integració horitzontal, per la seva banda, s'enfila fins al 75%. Per tant, la primera conclusió que s'ha d'extreure és que, malgrat que en aquest TFG es posa accent en aquells aspectes diferenciadors, la Unió Europea gaudeix d'altes quotes d'integració en el seu conjunt.

Alhora, cal destacar que l'evolució tant de la integració vertical com de l'horitzontal s'ha realitzat de manera paral·lela. Hi ha dos moments en la història del projecte europeu on el repunt és més important: el 1986, amb l'aprovació de l'Acta Única Europea, en què s'incorporà

[37] Priban, Jiri, Legal Flexibility, Governance and Differentiated Integration: On Functional Differentiation of EU Law and Politics a *Which Europe?*, *op. cit.,* p. 33

[38] Schimmelfennig, Frank; Leuffen, Dirk i Rittberger, Berthold, *The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Policization and Differentiation*, Vienna: Political Science Series, 2014

[39] *Ibid,* p. 10-13

el mercat interior i l'establiment d'una cooperació política europea; i el 1992, amb l'adopció del Tractat de Maastricht, el gran salt endavant per a una unió política i econòmica.

Al mateix temps, tal i com s'ha anat apuntant al llarg d'aquest Treball, la diferenciació horitzontal, és a dir, la integració diferenciada ha anat tenint més presència en el projecte europeu a mesura que es desenvolupava una integració vertical i horitzontal. Els autors calculen que des de mitjans de la dècada dels 90, la meitat de les àrees polítiques de la Unió han previst algun tipus de mecanisme d'integració diferenciada. El gran repunt fou amb l'adopció del Tractat de Niça l'any 2001, el qual preparava el pas de l'Europa dels 15 a l'Europa dels 25; o el que és el mateix, l'obertura als països de l'est.

Finalment, abans de procedir a l'anàlisi de polítiques concretes, cal subratllar dos conceptes que expliquen també la integració diferenciada: la interdependència i la politització. Ambdós conceptes xoquen.

La interdependència va lligada a la teoria (liberal) intergovernamentalista de Moravcsik[40] (remissió al capítol 1). Així doncs, la interdependència ve justificada per la necessitat d'una cooperació i d'una integració necessàries per obtenir un rèdit econòmic que cada Estat membre per separat no aconseguiria. Per tant, mentre la interdependència genera integració, la politització provoca l'efecte contrari i hi acaba xocant. De Wilde's definí la politització com 'l'increment en la polarització d'opinions, interessos o valors fins al punt que condicionen les polítiques empreses per la Unió Europea'[41]. Alhora, una major interdependència acaba generant una major politització. Ambdues es retroalimenten per acabar col·lisionant.

Tot seguit, doncs, s'analitzarà el mercat interior, la moneda única i l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia a través de la integració (diferenciada), la interdependència i la politització.

2.2.1.- El mercat interior

El mercat interior forma part de la llavor del projecte d'integració europea, el qual està marcat, seguint les anàlisis de Schimmelfennig, Leuffen i Rittberger[42], per una alta interdependència, un nivell baix de politització, una integració supranacional i una diferenciació externa.

En el Tractat de Roma de 1957, ja s'esbossava el projecte d'un mercat interior o comú en el si de la llavors Comunitat Econòmica Europea (CEE). Malgrat que des del 1968 que la unió duanera està en vigor, no va ser fins a la decisió del Tribunal de Justícia de les Comunitats

---

[40] Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* Nova York, Cornell University Press, 1998

[41] De Wilde, Pieter, No Polity for Old Politics? A framework for Analyzing the Politicization of European Integration, a *Journal of European Integration* volum 33, número 5, p. 559-575. Londres: Routledge, 2011

[42] Schimmelfennig, Frank; Leuffen, Dirk i Rittberger, Berthold, *The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Policization and Differentiation*, Vienna: Political Science Series, 2014

Europees (TJCE) al voltant del *Cassis de Dijon*[43] l'any 1979 i de l'aprovació de l'Acta Única Europea l'any 1986 que el principi de reconeixement mutu fou realment efectiu.

L'Acta Única Europea (AUE) esmenà, doncs, el Tractat de Roma per tal que la Comunitat pogués adoptar totes aquelles mesures de cara a l'establiment progressiu d'un mercat interior que hauria d'estar establert el 31 de desembre de 1992, tal i com indicava l'article 8a de l'antic Tractat de les Comunitats Europees. Alhora, dit article definia el 'mercat interior, com 'una àrea sense fronteres internes en la qual la lliure circulació de béns, persones, serveis i capitals està assegurada'.[44] El projecte del mercat interior provenia del document *Completant el Mercat Interior*, elaborat el 1985 per la Comissió Europea, presidida per Jacques Delors.[45]

Cal destacar que fins aleshores no hi ha pas un mercat interior, sinó una unió duanera. El mercat interior com a tal, és a dir, la suma de les quatre llibertats fonamentals (la lliure circulació dels factors productius: treballadors i persones, béns, serveis i capitals) i un espai sense fronteres interiors entrà en vigor l'1 de gener de 1993, després de l'aprovació del Tractat de Maastricht.

En efecte, l'actual article 26.2 TFUE destaca que 'El mercat interior implicarà un espai sense fronteres interiors, en el qual la lliure circulació de mercaderies, persones, serveis i capitals estarà garantida d'acord amb les disposicions dels Tractats', redacció que manté la formulació establerta a l'AUE.

Així doncs, la construcció d'aquest mercat interior revesteix d'una forta interdependència entre els Estats Membres de l'antiga CEE i de l'actual Unió Europea. Les polítiques relacionades amb el mercat comú han estat aplicades de manera uniforma, llevat d'excepcions temporals per a recents incorporacions al club comunitari.

Aquesta lliure circulació, especialment en el vessant més econòmic, representa per als Estats un dels majors beneficis de pertànyer a una organització internacional d'integració com és la Unió Europea, ja que un dels seus objectius és la consecució d'una economia de mercat oberta i de lliure competència (art. 3.4 TUE). Tant és així que fins i tot tercers països en formen part.[46]

Cal destacar el Protocol número 20 (*Sobre l'aplicació de determinats aspectes de l'article 26 del TFUE al Regne Unit i a Irlanda*) fixa que el Regne Unit podrà verificar el dret d'entrada en territori britànic de ciutadans d'Estats membres i també de ciutadans d'altres Estats als quals un acord que vincula el Regne Unit atorgui aquest dret d'entrada, a més de poder decidir la concessió a altres persones l'autorització d'entrada al país. Ara bé, el Protocol remarca que els altres Estats membres també podran exercir aquest control sobre ciutadans provinents del

---

[43] Assumpte 120/78 *Cassis de Dijon* [1979] ECR 649

[44] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 9

[45] Schütze, Robert, *European Union Law,* Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 21

[46] Schimmelfennig, Frank; Leuffen, Dirk i Rittberger, Berthold, *The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Policization and Differentiation*, Vienna: Political Science Series, 2014, p. 18-19

Regne Unit. Alhora, el Protocol garanteix la continuïtat de la 'zona de viatge comuna' entre el Regne Unit i Irlanda, pel que fa a la circulació de les persones entre llurs territoris.

Alhora, la creació de l'Espai Econòmic Europeu (EEE) evidencia la forta diferenciació externa a l'entorn del mercat interior. L'any 1994, Islàndia, Liechtenstein i Noruega, membres de l'Associació Europea de Lliure Comerç (EFTA, en les seves sigles en anglès) hi entraren. Suïssa, també membre de l'EFTA, però, també en forma part a través d'un acord bilateral amb la Unió. Per tant, les relacions entre Islàndia, Liechtenstein i Noruega amb la Unió Europea se circumscriuen en l'Acord de l'Espai Econòmic Europeu, signat el 2 de maig de 1992, que entrà en vigor l'1 de gener de 1994[47].

L'Acord implica, en primer lloc, la participació dels tres països al mercat interior a més de l'harmonització de les seves normatives sanitàries, de seguretat, mediambientals i de defensa del consumidor, a més de l'adopció de tota una sèrie de normes comunes de defensa de la competència. Com a contrapartida, aquests països hauran de contribuir al progrés social i econòmic dels territoris més deprimits de la Unió amb la corresponent aportació de fons.[48] Per tant, Noruega, per exemple, es beneficia de ser dins de l'EEE, però alhora aplica polítiques europees que, com que no és un Estat Membre, no té cap mena d'influència en el disseny de dites polítiques (no és present ni al Consell, ni al Parlament Europeu).

Aquesta seria un possible escenari de futur per al Regne Unit, després de la seva sortida de la Unió Europea. A efectes pràctics, se seguiria aplicant en bona part el Dret de la Unió Europea, alhora que la seva influència en la seva elaboració seria nul·la. És evident que si el Regne Unit vol romandre dins del mercat interior (especialment per la importància de la City, el districte financer de la capital britànica) no esdevindrà el país independent i sobirà que la primera ministra britànica, Theresa May, prometia a la conferència del Partit Conservador l'octubre passat.

Pel que fa a Suïssa, membre de l'EFTA, les relacions comercials amb les antigues Comunitats Europees començaren l'any 1972 amb l'Acord de Lliure Comerç[49]. L'any 1992, a través d'un referèndum, Suïssa va rebutjar l'entrada a l'EEE, de manera que la relació amb la Unió s'instrumentalitza a partir de 'paquets'. Al 'Paquet I', hi ha aspectes com ara la lliure circulació de persones, els transports aeris o ferroviaris, la contractació pública o el comerç de productes

[47] Decisió del Consell i de la Comissió, de 13 de desembre de 1993, relativa a la celebració del Protocol pel qual s'adapta l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu entre les Comunitats Europees i els seus Estats Membres, per una banda, i la República d'Àustria, la República de Finlàndia, la República d'Islàndia, el Principat de Liechtenstein, el Regne de Noruega i el Regne de Suècia, per l'altra, DOCE, L 1, 03.01.1994, p. 571-606

[48] Secretaria d'Estat de Comerç, Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat, Govern d'Espanya. http://www.comercio.gob.es/ca-es/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/europa/efta/pagines/islandia.aspx Accés: 5 de maig de 2018

[49] Reglament (CEE) núm. 2839/72 del Consell, de 19 de desembre 1972, pel qual es conclou un acord entre la Comunitat Econòmica Europea i la Confederació suïssa, pel qual s'estableixen les disposicions per a la seva aplicació i es conclou l'Acord addicional sobre la validesa del Principat de Liechtenstein de l'Acord entre la Comunitat Econòmica Europea i la Confederació suïssa de 22 de juliol de 1972, DOCE, L 300, 31.12.1972, p. 189-283

agrícoles. Cal destacar que aquest primer paquet entrà en vigor el juny del 2002 i que es troba sotmès a l'anomenada 'clàusula de la guillotina', de manera que si s'interromp qualsevol d'aquests aspectes, automàticament, tots seran cancel·lats. Pel que fa al 'Paquet II', es cobreixen aspectes com ara la cooperació antifrau, el comerç de serveis o el comerç de productes agrícoles transformats.[50]

Per acabar, la baixa politització que ofereix el mercat intern, englobat en les democràcies liberals europees, afavoreix una certa integració per a aquells Estats com ara Noruega que a través de referèndum han manifestat el seu vot en contra a una possible pertinença a la Unió.

2.2.2.- La moneda única

La moneda única, l'euro (€), és, sense cap mena de dubte, una de les icones més visibles de la integració europea, concretament en el quotidià, quan per viatjar a Irlanda, França, Alemanya o Grècia no s'ha de canviar pas de moneda. La Unió Monetària, la qual va més enllà d'un mercat interior, està basada en una alta interdependència, una alta politització (amb el conseqüent protagonisme del Banc Central Europeu (BCE)), una alta integració i una evident diferenciació interna, en el benentès que no tots els Estats Membres hi participen (i n'hi participen Estats que no en són membres, com ara Andorra).

La moneda única fou una de les grans aportacions del Tractat de Maastricht (1992), la qual rebé el suport unànime de tots els Estats membres, inclosos el Regne Unit i Dinamarca, els quals es beneficiaren d'una integració diferenciada que els deixava fora de l'euro. Actualment, hi ha tres models diferents en relació a aquells Estats que no han adoptat l'euro com a moneda.

D'una banda, hi ha els Estats membres la moneda dels quals no és actualment l'euro, però que es troben en un règim transitori, per la qual cosa, a la llarga, l'acabaran adoptant. A efectes pràctics, no estan regits per les orientacions generals de política econòmica que afectin l'eurozona, així com tampoc no estan regits pels mitjans de lluita contra els dèficits excessius o pels actes del BCE, ni, finalment, participen en els òrgans de govern del Banc Central Europeu a l'Eurogrup.

Ara bé, el paràgraf anterior no els eximeix del correcte compliment dels objectius de la Unió Econòmica i Monetària, de la qual formen part, de manera que cada dos anys han de presentar informes al Consell en relació als avenços duts a terme en aquesta matèria.

Com s'ha indicat anteriorment, l'escenari final és l'adopció de l'euro per part de l'Estat membre en qüestió. L'article 140.1 TFUE estableix que, prèvia deliberació del Consell Europeu, a proposta de la Comissió i una vegada consultat el Parlament Europeu, el Consell s'ha de pronunciar sobre la idoneïtat del país candidat.

---

[50] Secretaria d'Estat de Comerç, Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat, Govern d'Espanya. http://www.comercio.gob.es/ca-ES/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/europa/efta/Pagines/suiza.aspx Accés: 5 de maig de 2018

D'altra banda, hi ha els Estats membres la moneda dels quals no és l'euro, que es troben subjectes a una *opt-out.* És a dir, el Regne Unit i Dinamarca. El Protocol 15 recull que el Regne Unit és l'únic Estat de la Unió Europea que no està sotmès a l'adopció de l'euro. El redactat és clar: 'El Regne Unit no està obligat a adoptar l'euro, llevat que notifiqui al Consell la intenció de fer-ho'. Per la seva banda, el Protocol 16, en relació a Dinamarca, fixa que el pas a la 3a fase de la Unió Econòmica Monetària (l'adopció de la moneda comuna) no sigui pas automàtica, encara que es compleixin els criteris, ja que la Constitució danesa n'exigeix un referèndum. El 28 de setembre del 2000, el 53,1% dels danesos rebutjaren l'adopció de l'euro.

Un tercer cas és el de Suècia. Suècia ingressà a la Unió Europea el primer de gener de 1995 i, encara, no ha adoptat l'euro com a moneda, per la qual cosa la corona sueca segueix present a les butxaques dels suecs[51]. Ara bé, Suècia té el compromís d'adoptar-lo tan bon punt compleixi els criteris de convergència, d'acord amb el Tractat d'Adhesió de Suècia de 1994[52]. Ara bé, no hi ha perspectives a curt o mitjà termini de l'adopció de l'euro i de la conseqüent substitució de la corona sueca, atès que Suècia defensa que romandre al Mecanisme Europeu de Canvi (un dels requeriments per a l'adopció futura de l'euro com a moneda) és voluntari, per la qual cosa no hi participa.[53]

De fet, el 14 de setembre de 2003, els ciutadans suecs varen votar amb un 56,2% dels vots en contra d'entrar a l'eurozona, cosa que hagués provocat l'entrada de l'euro a Suècia l'1 de gener de 2006. És per això que les institucions europees han respectat que Suècia romangui fora de l'eurozona. En paraules d'Olli Rehn[54], excomissari europeu d'Assumptes Econòmics i Monetaris, la decisió de l'entrada a l'euro per part de Suècia pertany als suecs.

Així doncs, dut a terme aquest breu repàs pels orígens i els fonaments de la moneda única, s'ha de subratllar l'alta interdependència, així com l'alta coordinació intergovernamental, que suposa l'euro, especialment des de l'establiment el 1999 del Banc Central Europeu amb competències exclusives en relació a la política monetària. En aquest sentit, és clar el BCE és una institució europea amb una vocació federal marcada, ja que actua com a ens regulador de la política monetària de la zona euro, tal i com abans feien cadascun dels Bancs nacionals de cada Estat membre amb la seva pròpia política monetària.

---

[51] Comissió Europea, *Euro area:* https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area_en Accés: 5 de maig de 2018

[52] Tractat entre el Regne de Bèlgica, el Regne de Dinamarca, la República Federal d'Alemanya, la República Hel·lènica, el Regne d'Espanya, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducat de Luxemburg, el Regne dels Països Baixos, la República Portuguesa, el Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord i el Regne de Noruega, la República d'Àustria, la República de Finlàndia, el Regne de Suècia, relativa a l'adhesió del Regne de Noruega, la República d'Àustria, la República de Finlàndia i el Regne de Suècia a la Unió Europea, DOCE, C 241, 29.08.1994, p. 9-402

[53] Taylor, Claire; Miller, Vaughne; Potton, Ed; *The Swedish Referendum on the Euro,* Londres: The House of Commons, 2003

[54] Parlament Europeu, *Summary of hearing of Olli Rehn – Economic and Monetary Affairs,* 12.01.2010, https://web.archive.org/web/20120118074039/http://www.europarl.europa.eu/hearings/press_service/product.htm?ref=20100108IPR66990&language=EN Accés: 5 de maig de 2018

Si bé és cert que el lema *Un mercat, una moneda* [*One market, one money*] emprat per la Comissió Europea l'any 1990 hagués comportat una major eficiència microeconòmica i una major estabilitat macroeconòmica al mercat interior, de manera que una política monetària única esdevingués la conseqüència natural i directa de l'establiment del mercat interior, això és tan cert com que la política monetària és al cor del poder de l'Estat sobirà, símbol d'una identitat nacional, que no es pot manllevar així com així.

D'aquí que de l'alta interdependència, politització i integració, se'n derivi, gairebé de manera inevitable, una diferenciació interna[55]. Per a molts ciutadans de la Unió, especialment danesos, britànics i suecs, la gran pèrdua d'autonomia i la conseqüent pèrdua d'identitat que suposa la cessió al BCE de tota la política monetària d'un país fa que no desitgin ser dins de la moneda comuna. Aquesta realitat encara reforça més el fet que la Unió Europea no és un Estat federal, malgrat que en tingui alguns tics, sinó una organització internacional d'integració.

2.2.3.- L'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia (ELSJ) i l'espai Schengen

El darrer dels aspectes que Schimmelfennig, Leuffen i Rittberger[56] analitzen és l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia, d'una banda; i les [escasses] polítiques de defensa, de l'altra. Aquest Espai va ser per primera vegada establert com a tal al Tractat d'Amsterdam (1997), esdevenint una de les principals cooperacions reforçades (reemissió al punt 2.4.-).

L'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia s'emmarca en el respecte als drets fonamentals, tot respectant els diversos sistemes i tradicions jurídics dels Estats membres, tal i com assenyala l'article 67.1 TFUE. Alhora, l'ELSJ descansa, d'una banda, sobre una política comuna d'asil, immigració i d'un control de les fronteres exteriors (amb el protagonisme de l'agència FRONTEX), necessària arran de la supressió de les fronteres exteriors; i de l'altra, en una cooperació entre autoritats policials i judicials en matèria penal i en reconeixement mutu de les resolucions judicials i extrajudicials en matèria civil. Aquestes qüestions són regulades entre els articles 67 i 89 TFUE.

L'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia és d'aplicació a tots els Estats membres, llevat del Regne Unit, Irlanda i Dinamarca. En relació al Regne Unit i Irlanda, ambdós països negociaren tres *opt-outs* al Tractat d'Amsterdam en relació a l'ELSJ, que foren preservades i negociades amb l'adopció del Tractat de Lisboa. A grans trets, el Protocol 21 (*Sobre la posició del Regne Unit i d'Irlanda pel que fa a l'Espai de Llibertat, de Seguretat i de Justícia*) els exclou de l'aplicació del Títol V de l'actual TFUE, tenint en compte que, una vegada proposada una mesura legislativa relacionada amb l'ELSJ, el Regne Unit i Irlanda tenen tres mesos per decidir si la volen adoptar (amb un permís previ de la Comissió).

---

[55] Schimmelfennig, Frank; Leuffen, Dirk i Rittberger, Berthold, *The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Policization and Differentiation*, Vienna: Political Science Series, 2014, p. 19-20

[56] *Ibid*, p. 21-22

El Tractat de Lisboa no només conservà el Protocol, sinó que l'estengué a tot l'àmbit de l'ELSJ, per la qual cosa el Regne Unit i Irlanda estan també exclosos de la cooperació policial i penal. A més a més, el Protocol també permet que ambdós països s'excloguin de totes aquelles esmenes a mesures relaciones amb l'ELSJ en què sí que participaven.

Mereix una especial atenció l'article 10.4 del Protocol número 36 (*Sobre les disposicions transitòries*), en el qual el Regne Unit es pot excloure de les mesures del Tercer Pilar aprovades abans de l'adopció del Tractat de Lisboa, si ho demanava, com a màxim, sis mesos abans de la finalització del període transitori després de l'entrada en vigor de Lisboa.[57]

En efecte, una limitació a l'*opt-out* que el Protocol 36 confereix és que només s'aplica a aquelles mesures preses al Tractat de Maastricht (1992), per la qual cosa si una d'aquestes mesures ha estat esmenada a Lisboa (2009), allò que aquesta esmena comprengui queda automàticament fora de l'*opt-out* de què el Regne Unit gaudeix d'acord amb el Protocol. Ara bé, aquesta situació no ha succeït mai, per la qual cosa, a hores d'ara, aquesta limitació no té una importància a efectes pràctics.

Ara bé, cal destacar que encara que el Regne Unit exerceixi un dret conferit al Protocol 36, aquest fet no l'exclou de la jurisdicció del TJUE en aquells assumptes relacionats amb el Tercer Pilar. En primer lloc, en el benentès que tota mesura presa després de l'adopció del Tractat de Lisboa afecta el Regne Unit (com a qualsevol altre Estat Membre), el Regne Unit està sota jurisdicció del TJUE. En segon lloc, en cas que el Regne Unit decideixi renunciar al dret a l'*opt-out* en alguna mesura concreta continguda a Maastricht, quan implementi dita mesura, aquesta romandrà subjecta a la jurisdicció del tribunal.[58] En tot cas, el govern britànic va aconseguir el seu objectiu: la cristal·lització de la situació de què gaudia a Maastricht.

Al juliol de 2013, el govern britànic va publicar una decisió sobre l'article 10 del Protocol 36 del TFUE, el qual fixava el 31 de maig de 2014 com la data màxima per tal que el govern britànic decidís si el Regne Unit continuaria vinculat per les aproximadament 130 mesures en matèria de cooperació policial i judicial en matèria penal que foren adoptades abans que el Tractat de Lisboa entrés en vigor. L'anàlisi avalua l'impacte en l'anàlisi dels drets humans i les implicacions polítiques que tindria, des de l'òptica, entre d'altres, del principi de subsidiarietat.

Pel que fa a Dinamarca, el Protocol 22 (*Sobre la posició de Dinamarca*) exclou el país danès de l'Espai de Llibertat de Seguretat i Justícia, tret d'en dues matèries concretes. En primer lloc, de les mesures que determinin els països tercers, els nacionals dels quals hagin d'estar proveïts d'un visat a l'hora de creuar les fronteres exteriors dels Estats membres. En segon lloc, de les

[57] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 977-979

[58] Hinarejos, Alicia; Spencer, J.R. i Peers, Steve, Opting out of EU Criminal law. What is actually involved? a *CELS Working Paper, New Series*, número 1. Cambridge: Centre for European Legal Studies, 2012, p. 5

mesures relatives a un model uniforme de visat. Ara bé, a diferència del Regne Unit, tant Irlanda com Dinamarca tenen l'opció de renúncia, total o parcial, a dites *opt-out*.

En segon lloc, és necessari remarcar per la seva importància l'espai Schengen, és a dir, l'eradicació gradual de les fronteres interiors en el si de la Unió Europea, establerta a partir dels Acords de Schengen de 1985. El Tractat d'Amsterdam (1997) traslladà tot allò contingut als Acords de Schengen i les normes d'implementació dels Acords a l'ordenament jurídic europeu a través d'un Protocol. En efecte, Schengen aboleix les fronteres interiors entre els Estats membres participants i estableix normes d'harmonització en matèria de visats, així com de fronteres exteriors de la UE, immigració il·legal i cooperació policial i penal.

En aquest sentit, el Protocol número 19 (*Sobre el cabal de Schengen integrat en el marc de la Unió Europea*) estableix que el Regne Unit i Irlanda no estan vinculats al cabal Schengen. Ara bé, hi poden participar totalment o parcial si els Estats integrants dels Acords de Schengen, per unanimitat, els ho permeten[59]. En aquest cas, Dinamarca hi participa. En canvi, ni el Regne Unit ni Irlanda hi participen. Ara bé, Dinamarca aplica el bagatge Schengen com a Dret Internacional, i no pas com a Dret de la Unió Europea.

2.3.- L'Europa dels drets: la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea

En el subpunt anterior, s'ha analitzat la integració europea, amb les seves respectives integracions diferenciades, des d'un punt de vista econòmic i de polítiques comunes (el mercat interior, la moneda comuna, l'Espai de Seguretat, Llibertat i Justícia, l'espai Schengen i la Política Exterior i de Seguretat Comuna). En aquest punt, per contra, l'individu, el ciutadà, ocupa el centre de l'anàlisi de com la integració europea ha anat també acompanyada de més drets per a les persones (i de noves [i falses] *opt-outs*). La Carta, doncs, evidencia que la Unió Europea no és només una unió d'Estats, sinó també una unió de ciutadans.

A.- La Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea

L'article 2 TUE posa de manifest que la Unió Europea es fonamenta, entre d'altres, en els drets humans, per la qual cosa, d'entrada, no hauria de sorprendre que la Unió Europea disposi d'una Carta de Drets Fonamentals vinculant per a tots els Estats Membres. Ara bé, aquesta situació no arribà fins a l'adopció del Tractat de Lisboa (2009) i sempre, com remarca el propi Preàmbul de la Carta, respectant les tradicions jurídiques i constitucionals dels Estats Membres.

Amb l'adopció d'una Carta de Drets Fonamentals (la qual inclou la ciutadania europea) amb un valor equivalent al dels propis TUE i TFUE, la Unió Europea completa un procés d'integració europea que va molt més enllà d'unes llibertats econòmiques, ja que s'endinsa en una veritable integració política, social i de valors democràtics, amb el redactat d'uns principis i d'uns valors que en bona part trobem a les cartes magnes de la majoria d'Estats Membres. És per això que, una vegada més, i de manera inevitable, una integració diferenciada acaba tenint lloc.

[59] *Ibid,* p. 978

Abans d'analitzar el seu contingut i les repercussions que se'n deriven, cal subratllar els aspectes més importants de l'evolució i la regulació dels drets humans en el si de la CEE, primer, i de la UE, després.

L'any 1969, en el cas *Stauder*[60], el llavors TJCE manifestà l'existència de diversos principis generals en el dret europeu, els quals incloïen la protecció dels drets fonamentals. El pronunciament específic per part del TJCE sobre aquesta qüestió vingué a partir de la sentència *Solange I* de la Cort federal Constitucional Alemanya, que plantejava si la pròpia Cort podia ser competent per avaluar una incompatibilitat amb els drets humans d'una norma de dret comunitari. El TJCE decidí, en l'assumpte *Internationale Handelsgesellschaft*[61], que la validesa de les mesures de la CEE no depenia del compliment amb els drets fonamentals en tant que drets reconeguts en les constitucions dels Estats Membres, sinó que en tant que part integral dels principis generals de dret comunitari inspirats, això sí, en les tradicions constitucionals dels Estats Membres. Finalment, el cas *Nold*[62] (1974) establí les dues fonts d'inspiració dels principis generals del Dret europeu: d'una banda, les tradicions constitucionals comunes dels Estats Membres; i de l'altra, els tractats internacionals per a la protecció dels Drets Humans, especialment el Conveni Europeu de Drets Humans.[63]

És doncs en aquest context, que la Carta fou creada i aprovada el 7 de desembre del 2000 a Niça, i, des de l'aprovació de Lisboa (2009), té el mateix valor que els tractats, tal i com subratlla l'article 6.1 TUE. Al capdavall, la Carta no deixa de ser una compilació de les tradicions constitucionals dels Estats Membres i de la jurisprudència del TJUE, sense crear res de nou. El propi article assenyala que 'les disposicions de la Carta no amplien de cap manera les competències de la Unió definides als Tractats'.

Com ja s'ha apuntat a l'apartat anterior, la Carta no inclou només, en puritat, drets fonamentals. En efecte, el Títol V correspon a la ciutadania de la Unió Europea (drets electorals, dret a una bona administració...) i els articles 36, 37 i 38 fan referència a l'accés als serveis d'interès econòmic general, el dret a un alt nivell de protecció mediambiental o al dret d'un alt nivell de protecció dels consumidors, respectivament. Costa, doncs, veure el caràcter explícitament de 'dret fonamental' d'alguns dels anteriors preceptes. La Carta, doncs, és víctima de certes incoherències en el seu si. Aquest darrer paràgraf és tan cert com que tot plegat ha suposat un salt endavant en el procés d'integració de la Unió.

Abans de procedir a l'anàlisi de les *opt-outs* a la Carta, cal destacar que l'aplicació del contingut d'una Carta de Drets Fonamentals comporta un impacte al dret nacional en un aspecte tan sensible com són els drets humans. És per això que no és d'estranyar l'aparició d'una integració diferenciada en aquest aspecte.

---

[60] Assumpte 29/69 *Stauder* [1969] ECR 419
[61] Assumpte 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125
[62] Assumpte 4/73 *Nold* [1974] ECR 491
[63] Dashwood, Alan; Dougan, Michael; Rodger, Barry; Spaventa, Eleanor; Wyatt, Derrick: *Wyatt and Dashwood: European Union Law*, capítol 12, 6a edició. Londres: Hart Publishing, 2011

Certament, d'una banda, és clar que una de les missions principals de la Unió Europea és vetllar pels drets fonamentals i un dels instruments més efectius de què pot disposar és d'una Carta vinculant. Per tant, si els Estats Membres doten l'individu d'una esfera de comunitat, de pertinença a un col·lectiu, amb una cultura i una identitat pròpies, la Unió Europea és l'encarregada de procurar que aquesta realitat nacional no desemboqui en xenofòbia, pràctiques exclusives i introspeccions que atemptin contra la unió en la diversitat del projecte europeu.[64]

Sense anomenar pròpiament la necessitat d'una Carta, Weiler defensà l'any 1997 a *The Reformation of European Constitutionalism* que aquesta missió que té la UE s'ha de dur a terme a partir 'd'un compromís vers els valors compartits de la Unió expressats en els documents constituents, un compromís, *inter alia*, vers els deures i els drets d'una societat civil que abasta diverses àrees de la vida pública, un compromís amb la pertinença a una política que privilegia exactament allò oposat al nacionalisme, aquells trets humans que transcendeixen les diferències ètniques i culturals'.[65] Així doncs, la Carta de Drets Fonamentals intenta combatre això.

En aquest cas, també hi ha una integració diferenciada en forma d'*opt-out*. Ara bé, n'és una de falsa. A l'hora d'adoptar el Tractat de Lisboa, el Regne Unit i Polònia (la República Txeca després s'hi va afegir) van negociar el Protocol número 30 (*Sobre l'aplicació de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea a Polònia i el Regne Unit*) per tal d'evitar que, amb l'aprovació de la Carta i els efectes vinculants que se'n desprendrien, hi hagués una extensió de competències. És per això que el Protocol 30 ofereix un enunciat declaratiu, més que no pas normatiu, pel qual la Carta no crea *per se* efectes de creació de drets, sinó que tan sols de la Carta es desprenen efectes codificadors. Així ho recull l'article 1.2 quan assenyala que 'En particular, i per a dissipar tota mena de dubte, no hi ha res en el títol IV [solidaritat] de la Carta que creï drets que puguin ésser defensats davant d'òrgans jurisdiccionals de Polònia o del Regne Unit (...)'. De fet, el Títol IV són mers principis que han d'inspirar l'acció del legislador europeu.[66]

Al paràgraf anterior, s'ha afirmat que aquestes *opt-outs* són 'falses'. Així ho va establir el TJUE a la sentència de l'assumpte *NS i ME* (2010)[67], en la qual en un cas relacionat amb l'aplicació del dret (europeu) d'asil al Regne Unit, el govern britànic afirmà que la Carta no era aplicable. En efecte, el Tribunal va respondre que 'El Protocol número 30 no posa en qüestió l'aplicabilitat de la Carta ni al Regne Unit ni a Polònia (...). L'article 1.1 del Protocol explica l'article 51 de la Carta [*Àmbit d'aplicació*] (...) i no pretén exemptar la República de Polònia o el Regne Unit de l'obligació de complir amb les previsions de la Carta'.[68]

---

[64] Chalmers, Damian, *European Union Public Law,* Nova York, Cambridge University Press, 2010, p. 256

[65] Weiler, Joseph H. H., The Reformation of European Constitutionalism a *Journal of Common Market Studies*, volum 35, 1997, p. 119

[66] Sarmiento, Daniel, *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Marcial Pons, 2016

[67] Assumpte C-411 i 493/10, *NS and ME v Minister for Justice,* paràgrafs 119-120

[68] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 394-395

2.4.- Les cooperacions reforçades

L'objecte d'estudi d'aquest Treball de Fi de Grau és l'anàlisi del fenomen de la flexibilitat a la Unió Europea. Fins ara, en aquest capítol s'ha estudiat la integració diferenciada des de la perspectiva de l'exclusió de certs països de certes polítiques concretes, com ara el mercat interior o la moneda comuna. En aquest últim apartat, s'analitzarà el mateix fenomen però en sentit contrari: la decisió de certs països d'aprofundir en certes polítiques, no pas en la seva voluntat d'excloure-se'n. Aquesta modalitat d'una Europa a diverses velocitats s'aplica a diversos Estats Membres i acaba generant, inevitablement, asimetries en el si de la Unió.
La cooperació reforçada, regulada al Títol IV TUE i en el Títol III de la Sisena Part del TFUE, pot ser duta a terme en allò referent a l'àmbit de la Política Exterior i de Seguretat Comuna (arts. 328.2, 329.2 i 331.2 TFUE), de la cooperació estructurada permanent en l'àmbit de la Política Comuna de Seguretat i Defensa (art. 46 TUE) i en referència al Protocol 19 (*Sobre el cabal de Schengen integrat en el marc de la Unió Europea*). El Consell ha d'autoritzar les cooperacions reforçades que, en cap cas, podran versar sobre les competències exclusives recollides a l'article 3 TUE.

L'objectiu, doncs, de les cooperacions reforçades és el d'impulsar els objectius i els interessos de la Unió, a més de reforçar el seu procés d'integració. Ara bé, cal destacar que l'article 20.2 TUE estableix la cooperació reforçada com a últim recurs 'quan [el Consell] determini que els objectius perseguits per aquesta cooperació no poden ésser assolits en un termini raonable per la Unió en el seu conjunt, i a condició que hi participin almenys nou Estats Membres'. Finalment, dita cooperació reforçada, en cap cas, no ha de perjudicar ni el mercat, ni la cohesió econòmica social o territorial, ni ha de constituir un obstacle o una discriminació envers els intercanvis entre els diversos Estats Membres o una distorsió de competència entre ells.

Així doncs, la cooperació reforçada, d'acord amb l'article 20.4 TUE, únicament vincula els Estats Membres partícips, tot i que els que no hi estiguin vinculats podran participar en la deliberació en el Consell (no pas en la votació). Ara bé, en cap cas hi pot haver un dret de veto per a la inclusió de nous Estats a la cooperació reforçada (art. 328 TFUE).

Avui en dia, hi ha tres cooperacions reforçades en vigor. En primer lloc, la cooperació reforçada per a les lleis aplicables al divorci i a la separació judicial. Hi participen 17 països, entre els quals hi ha Espanya. En segon lloc, la creació de la patent unitària europea, de la qual Itàlia i Espanya estan excloses (fruit del seu veto al Consell, on calia la unanimitat). En tercer lloc, la normativa aplicable al règim econòmic de les parelles de nacionals de diferents Estats Membres. 18 països hi participen, entre els quals, Espanya[69].

Sobre la taula també hi ha l'Impost sobre les Transaccions Financeres, inspirat en la Taxa Tobin, el qual encara es troba en fase de negociació. A hores d'ara, hi participen 10 països, Espanya inclosa. Finalment, cal destacar que el 15 de novembre de 2017 els ministres de

[69] Sainz, María, Usos y abusos de la cooperación reforzada en la UE al blog *Instituto Universitario de Estudios Europeos,* 30.06.2016 http://blog.idee.ceu.es/2016/06/30/integracion-y-desintegracion-usos-y-abusos-de-la-cooperacion-reforzada-en-la-ue/ Accés: 28 de maig de 2018

Defensa de 23 països (un d'ells és Espanya) van signar una notificació conjunta sobre la cooperació estructurada permanent per tal de començar a construir unes estructures conjuntes d'una defensa europea. Irlanda, Malta, Dinamarca i Portugal (més enllà dels britànics) no s'han adherit, a hores d'ara, al projecte, que encara es troba en una fase primerenca.[70]

Tot i això, avui en dia, les cooperacions reforçades no són l'eina més usada dins del ventall de possibilitats que ofereix la integració diferenciada.[71] S'aposta més per a excloure's d'una política concreta, que no pas de convergir per aprofundir-hi. El cas més palpable és la flexibilitat duta al màxim per part del Regne Unit que, legítimament i a l'empara de l'article 50 TFUE, va decidir el 23 de juny de 2016 abandonar la Unió Europea.

Fins aquí, doncs, l'anàlisi normativa del principi de flexibilitat a la Unió Europea, és a dir, allò que els propis textos normatius i la jurisprudència del TJUE recullen. En el tercer capítol, s'analitzaran els articles 114 i 352 TFUE per tal de posar sobre la taula l'extensió de competències (*competence creep*) que ha dut a terme la Unió Europea, no sempre amb el degut respecte al repartiment competencial. Si fins ara l'avaluació de la flexibilitat s'ha observat des del punt de vista dels Estats Membres, ja sigui per avançar o per a retrocedir en la integració europea, a partir d'ara s'analitzarà des de la perspectiva de la Unió.

3.- El problema de l'extensió de competències (*competence creep*)

L'objecte d'aquest darrer capítol del Treball de Fi de Grau comprèn l'anàlisi de l'extensió de competències per part de la Unió Europea. Si fins ara s'ha analitzat la integració diferenciada, en la qual els Estats membres són els protagonistes, a partir d'ara es valorarà la flexibilitat exercida per la pròpia Unió Europea, ja sigui a través de l'article 114 TFUE (amb la subseqüent anàlisi de la jurisprudència del TJUE en els assumptes *Philip Morris*[72], *Tobacco I*[73] i *Tobacco II*[74]), o mitjançant la clàusula de flexibilitat de l'article 352 TFUE.

Abans d'iniciar aquest primer apartat del capítol tercer, cal destacar que quan hom es refereix a la flexibilitat a la UE, s'està evocant la integració diferenciada, analitzada a l'anterior capítol. En aquest apartat, no es fa pas una anàlisi de la integració diferenciada, sinó dels límits a la *vis expansiva* d'algunes competències concretes a través de l'aplicació de l'article 114 TFUE.

3.1.- L'article 114 TFUE: els casos de *Philip Morris*, *Tobacco I* i *Tobacco II*

El problema de l'extensió de competències (*competence creep*, en anglès) manté una connexió directa amb la via per la qual la Unió Europea legisla. Així doncs, aquesta extensió de competències es pot definir de dues maneres diferents.

---

[70] Serbeto, Enrique, Ventitrés países de la UE, entre ellos España dan un paso 'histórico' hacia la defensa común, a *ABC,* 16.11.2017.

[71] Sarmiento, Daniel, *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Marcial Pons, 2016

[72] Assumpte C-547/14 *Philip Morris v. Secretary of state for Health* (2016)

[73] Assumpte C-376/98 *Germany v. Parliament and Council* (2000) ECR I-8419

[74] Assumpte C-380/03 *Germany v. Parliament and Council* (2006) ECR I-11573

L'any 1994, Mark A. Pollack a l'article *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community*[75] definia el problema de l'extensió de competències com 'l'expansió de l'agenda política de la Comunitat Europea a noves àrees (la protecció als consumidors, la salut pública, el medi ambient)', de manera que l'ús de l'actual article 114 TFUE per regular el mercat interior pot acabar tenint efectes derivats (*a functional spill-over*, en paraules de l'autor) a altres àrees. Cal destacar que l'article 114 TFUE (*Aproximació de les legislacions*) estableix que el Parlament Europeu i el Consell poden adoptar '(...) les mesures relatives a l'aproximació de les disposicions legislatives, reglamentàries i administratives dels Estats membres que tenen per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior'. El problema, doncs, esdevé quan, en nom del mercat interior, la Unió Europea estén les seves competències a d'altres àrees.

La segona definició del problema de l'extensió de competències ve donada pel professor de la Universitat d'Oxford Stephen Weatherill a l'article *Competence Creep and Competence Control* (2004)[76], el qual advoca que 'la insistència actual que la Comunitat Europea actua d'acord amb el principi d'atribució (...) tendeix a enfosquir-se per la generosa lectura que es du a terme a la pràctica, de manera que els principis (proporcionalitat i subsidiarietat) que regeixen l'exercici de les competències atribuïdes pels Tractats s'apliquen incorrectament, per la qual cosa es limiten les preferències polítiques majoritàries'.

Així doncs, el problema de l'extensió de competències és una qüestió estrictament lligada a la qüestió general sobre l'assignació de competències legislatives a la Unió Europea. Per escatir-ho, la font principal són els Tractats (TUE i TFUE) i la jurisprudència del TJUE, la qual avalua la validesa de les normes europees, d'acord amb els principis d'atribució (art. 5.2 TUE), de subsidiarietat (art. 5.3 TUE) i de proporcionalitat (art. 5.4 TUE).

Els Tractats estableixen tres tipus de competències: les competències exclusives, les competències compartides i les competències de suport. És en les competències compartides on el problema de l'extensió de competències s'erigeix.

Per tant, en primer lloc, en el cas de les competències exclusives, la Unió Europea gaudeix d'una preferència, per la qual cosa els Estats membres no poden legislar, tret que siguin 'facultats per la Unió o per a aplicar actes de la Unió', tal i com estableix l'article 2.1 TFUE. Les competències exclusives estan determinades per l'article 3.1 TFUE, de manera que la Unió té competència exclusiva en la unió duanera, l'establiment de les normes sobre competències necessàries per al funcionament del mercat interior, la política monetària per als Estat membres la moneda dels quals és l'euro, la conservació dels recursos biològics marins en el marc de la política pesquera comuna i, finalment, la política comercial comuna.

---

[75] Pollack, Mark A., *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community* a *Journal of Public Policy*, volum 14, tema 2, 1994, p. 95-145

[76] Weatherill, Stephen, Competence Creep and Competence Control a *Yearbook of European Law*, volum 23, tema 1, 2004, p. 1-55

En segon lloc, hi ha les competències compartides, establertes a l'article 4 TFUE i en les quals s'inclou el mercat interior, de manera que necessàriament aquesta situació du a l'anàlisi de l'article 114 TFUE. En aquests àmbits, els Estats membres ostenten una preferència a l'hora de regular-los, en el benentès que la Unió Europea l'hagi prèviament exercida i hagi adoptat unes mesures generals d'harmonització de la competència que l'Estat membre en qüestió vol regular. En conseqüència, si la UE adopta un mesura d'harmonització, l'Estat membre pot legislar sobre la mateixa competència, únicament amb l'objectiu d'introduir-hi una major protecció. En tot cas, s'haurà de respectar el principi de proporcionalitat.

En cas que la UE no l'exercís, l'Estat podrà regular la competència amb un cert grau d'autonomia, tot complint amb els estàndards europeus, és a dir, amb les disposicions dels Tractats, com ara la lliure circulació de persones.

És, doncs, en les competències compartides (concretament en la competència compartida que regula el mercat interior) on entra en joc l'article 114 TFUE, davant del qual l'Estat membre haurà de protegir la seva autonomia reguladora a l'hora d'exercir dita competència davant d'una extensió competencial duta a terme per la Unió.[77]

A.- El cas de *Philip Morris*

Abans, doncs, d'analitzar la jurisprudència del TJUE relacionada, cal destacar que l'article 114 TFUE tan sols habilita l'adopció per part del Parlament Europeu i el Consell, pronunciant-se d'acord amb el procediment legislatiu ordinari i amb la consulta prèvia al Comitè Econòmic i Social, de les mesures relatives a l'aproximació de 'les disposicions legislatives, reglamentàries i administratives dels Estats membres que tenen per objecte l'establiment i el funcionament del mercat interior'.

En el cas *Philip Morris*, la pregunta que es planteja era si la Unió Europea podia regular a l'empara de l'article 114 TFUE l'establiment en el mercat dels productes relacionats amb el tabac que continguessin menta. El Tribunal destacà que el legislador europeu va decidir adoptar mesures uniformadores per a tots els productes de tabac que continguessin menta, atès que aquests productes poden facilitar la iniciació al consum de tabac o les dinàmiques de consum, tal i com establia la Directiva 2014/40, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres en matèria de fabricació, presentació i venda dels productes del tabac[78]. Del títol de la Directiva, se'n desprèn que s'està aplicant l'article 114 TFUE, però el contingut de la qual versa més sobre polítiques de salut pública, que no pas del bon funcionament del mercat interior.

El TJUE, doncs, va avaluar els dos objectius de la Directiva. D'una banda, facilitar el funcionament del mercat interior per al tabac i els productes relacionats amb el tabac; i de

[77] Aquesta primera part de l'apartat s'ha realitzat amb l'ajut dels materials docents realitzats per la Dra. Dorota Leczykiewwicz (Universitat d'Oxford)

[78] Assumpte C-547/14 *Philip Morris v. Secretary of State for Health* (2016), paràgraf 108

l'altra, assegurar un alt nivell de protecció per a la salut, especialment per a la dels més joves.[79] En aquest punt, si preval el primer objectiu, l'aplicació de l'article 114 TFUE és legítim.

El Tribunal, tot i reconèixer que el segon dels objectius (la salut) pot ésser millor assolit per part dels Estats membres, avantposa el funcionament del mercat interior, per tal d'evitar regulacions oposades dels Estats membres en relació als productes del tabac que continguin menta i, en conseqüència, preservar el funcionament del mercat interior.[80]

Al capdavall, 'la interdependència d'ambdós objectius perseguits per la Directiva comporta que el legislador europeu pugui legítimament establir una sèrie de normes sobre l'establiment en el mercat interior europeu dels productes de tabac que tinguin un sabor especial i que, degut a aquesta interdependència, aquests dos objectius puguin ser millor assolits a nivell europeu'[81], és a dir, que la mesura es troba a l'empara de l'article 114 TFUE i que, en conseqüència, no hi ha hagut una extensió de competències (*competence creep*) per part del legislador europeu.

B.- Els assumptes *Tobacco I* i *Tobacco II*

L'assumpte *Philip Morris* representa la posició que el TJUE adopta actualment a l'hora d'escatir l'ús que el legislador europeu fa de l'article 114 TFUE, de manera que el Tribunal li reconeix la competència reguladora per tal d'evitar una divergència de legislacions nacionals que acabin constituint un impediment al funcionament del mercat interior. En definitiva, el TJUE vol assegurar que les normes europees d'harmonització contribueixin a l'eliminació d'obstacles que impedeixin la lliure circulació de béns o la lliure prestació de serveis o que distorsionin la competència.[82]

Ara bé, a l'assumpte *Tobacco Advertising I*[83], es van establir els límits a l'article 114 TFUE, en una sentència inèdita en què el Tribunal decidia en contra del legislador europeu. En aquesta sentència, es va anul·lar la Directiva 98/43, la qual, emparant-se en l'article 114 TFUE, pretenia prohibir la publicitat de tabac en diversos mitjans de comunicació (revistes, diaris, patrocinis...), però també en cinemes o en tanques. A la sentència, el Tribunal advertia que l'article 114.1 TFUE (antic article 100 A, apartat 1) no atribueix al legislador comunitari 'una competència general per regular el mercat interior', cosa que seria, remarca el Tribunal, contrari al principi d'atribució.[84] En conseqüència, el TJUE recordà que 'un acte adoptat sobre la base de l'article 100 A [actual art. 114 TFUE] del Tractats ha de tenir per objecte la millora de les condicions d'establiment i funcionament del mercat interior', de manera que 'Si la mera comprovació de disparitats entre les regulacions nacionals i d'un risc abstracte de l'aparició d'obstacles a les llibertats fonamentals o de distorsions de la competència que puguin justificar l'elecció de l'article 100 A com a base jurídica, el control jurisdiccionals del respecte de la

[79] *Ibid.,* paràgraf 220
[80] *Ibid,* paràgraf 221
[81] *Ibid,* paràgraf 222
[82] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 93
[83] *Tobacco Advertising I* o *Tobacco I* és el nom pel qual es coneix popularment l'assumpte C-376/98 *Germany v Parliament and Council* (2000) ECR I-8419
[84] *Ibid,* paràgraf 83

base jurídica podria quedar privat de tota eficàcia'[85]. En d'altres paraules, que la simple disparitat de legislacions no és una raó suficient per adoptar l'article 114 TFUE.

En aquesta sentència, el Tribunal anul·là la Directiva perquè no s'estava perseguint la millora de les condicions i del funcionament del mercat interior, sinó que s'estaven, per la porta del darrere, prenent mesures relacionades amb la salut pública i, per tant, fora de l'empara de l'article 114 TFUE.[86] Ara bé, com ja s'ha apuntat anteriorment, la jurisprudència del TJUE ha abandonat aquesta línia més dura seguida a *Tobacco I*. Efectivament, des de l'assumpte *Tobacco II*[87] i fins als nostres dies amb l'assumpte *Philip Morris,* el Tribunal ha adoptat una línia més àmplia, en relació a l'aplicació de l'article 114 TFUE.

En efecte, a l'assumpte *Tobacco II*, en el qual el legislador europeu volia recuperar la major part de la Directiva anul·lada pel TJUE a l'assumpte *Tobacco I* a través d'una nova directiva, el Tribunal va declarar com a vàlida la Directiva 2003/33, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres en matèria de publicitat i de patrocini dels productes. En aquest sentit, el TJUE introduí el requeriment que la mesura fos 'manifestament desproporcionada', per tal que fos anul·lada. La nova Directiva, que pràcticament calcava l'anterior, establia una sèrie de restriccions limitades a la premsa, la ràdio i els patrocinis, de manera que se suprimien de l'àmbit de regulació de la Directiva els cinemes i les tanques, la manca de moviment dels quals feia molt difícil justificar la prohibició per tal de preservar la lliure circulació de béns.[88]

L'adopció d'aquest criteri més ampli i general dugué al professor Stephen Weatherill a qualificar de *drafting guide*[89] la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. En efecte, Weatherill denuncia l'alt grau de discreció a l'hora d'adoptar mesures d'harmonització a l'empara de l'article 114 TFUE arran de tres raons principals. En primer lloc, perquè els principis de proporcionalitat i de subsidiarietat contenen un cert de discreció (per exemple, per tal que la mesura pugui ser declarada com a *desproporcionada*, aquesta ha de ser *manifestament desproporcionada*). En segon lloc, el TJUE, mai no ha emès cap sentència en la qual la mesura d'harmonització viola els principis de subsidiarietat o de proporcionalitat. En darrer lloc, tot i que el principi de subsidiarietat també està relacionat amb la legalitat, aquest té una dimensió política que el principi de proporcionalitat no té i, per això, no ajuda a l'anàlisi jurídic (i no polític) de l'extensió de competències per part de la Unió Europea.

És per això que Weatherill s'oposa al desdoblament dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, ja que, actualment, els Parlaments nacionals tan sols poden revisar el principi de subsidiarietat a través del sistema de la targeta groga i taronja. De fet, el professor Paul

---

[85] *Ibid,* paràgraf 84

[86] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law*, *op. cit.*, p. 617

[87] *Tobacco Advertising II* o *Tobacco II* és el nom pel qual es coneix popularment l'assumpte C-380/03 *Germany v. Parliament and Council* (2006) ECR I-11573

[88] Craig, Paul i De Búrca, Gráinne, *The evolution of EU Law*, *op. cit.*, p. 76

[89] Weatherill, Stephen, The limits of legislative harmonisation ten years after Tobacco Advertising: how the Court's case law has become a "drafting guide" (2011) 12 *German LJ* 827

Craig, a l'article *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*[90], afirma que, al capdavall, la proporcionalitat no deixa de ser una part de l'anàlisi de la subsidiarietat.

Finalment, per tal d'evitar aquesta *drafting guide*, Weatherill també aposta que els Parlaments nacionals puguin supervisar l'aplicació de l'article 114 TFUE, i no només l'article 352 TFUE (la clàusula de flexibilitat).

Així doncs, l'extensió de competències o *competence creep* per part de la Unió Europea, la qual sota l'empara del bon funcionament del mercat interior i de la connivència del TJUE usa les mesures d'harmonització per desenvolupar polítiques per a les quals no té competència exclusiva (salut pública, per exemple), pot acabar provocant una europeïtzació dels Parlaments nacionals o, el que és el mateix, una nacionalització de les institucions europees. En la línia de la proposta de Weatherill, si es percep aquesta extensió de competències és inevitable que els Estats membres voldran influir-hi per tal d'aturar-la, fruit del clima de desconfiança creat.

3.2.- La clàusula de flexibilitat: l'article 352 TFUE. El Dictamen TJUE 2/94

La flexibilitat exercida per la Unió Europea es du a terme per la pròpia clàusula de flexibilitat (altrament anomenada, clàusula residual) de l'article 352 TFUE (antic article 308 TCE) o per la clàusula d'harmonització competencial, és a dir, l'article 114 TFUE que s'ha analitzat a l'apartat anterior.

L'article 352.1 TFUE estableix que 'Si es considera necessària, en el marc de les polítiques definides pels tractats, una acció de la Unió per a assolir un dels objectius fixats pels tractats, i aquests no han establert els poders d'actuació necessaris a aquest efecte, el Consell, pronunciant-se per unanimitat a proposta de la Comissió i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu, adopta les disposicions adequades. El Consell, quan adopta aquestes disposicions de conformitat amb un procediment legislatiu especial, es pronuncia també per unanimitat, a proposta de la Comissió i amb l'aprovació prèvia del Parlament Europeu'. Alhora, l'apartat segon estableix la participació dels Parlaments nacionals per tal de vetllar pel compliment del principi de subsidiarietat.

Per tant, la clàusula residual serveix per adoptar actes legislatius o executius en dues situacions diferents. En primer lloc, quan la UE sí que en tingui la competència, però que aquesta no gaudeixi de prou poders d'actuació necessaris per exercir-la. En segon lloc, quan la UE no en tingui la competència, però que aquesta sigui necessària per a la consecució dels objectius als Tractats. És en aquest punt on la clàusula de flexibilitat pot esdevenir perillosa si és utilitzada per estendre les competències de la Unió per la porta del darrere sense un títol habilitant específic als Tractats.

És per això que el propi TFUE estableix dos límits als apartats 3 i 4, respectivament, de l'article en qüestió. En primer lloc, l'article 352.3 TFUE advoca que 'Les mesures basades en aquest

[90] Craig, Paul, Subsidiarity: A Political and Legal Analysis, Oxford: *Journal of Common Market Studies*, volum 50, 2012, p. 72

article no poden comportar l'harmonització de les disposicions legislatives i reglamentàries dels Estats membres si els Tractats exclouen aquesta harmonització'. En segon lloc, l'apartat quart descarta l'ús de la clàusula de la flexibilitat per 'assolir objectius de l'àmbit de la política comuna (...)'.

Més enllà dels límits establerts als Tractats, el propi TJUE ha reconegut implícitament les limitacions a les quals la UE està sotmesa a l'hora d'exercir la clàusula residual. A més a més, tot i que el Tribunal ha acceptat que mitjançant l'article 352 TFUE es puguin dur a terme 'petits' canvis al Tractat, ha rebutjat que es facin grans canvis que modifiquin la identitat constitucional de la Unió Europea.

Aquest límit va ser reconegut al Dictamen 2/94[91], en el qual el TJUE recordà que l'article 352 'no té per objecte suplir la inexistència de poders d'acció conferits expressament o implícita a les Institucions comunitàries'[92]. Alhora, el Tribunal argumentà que 'Com a part integrant d'un ordre institucional basat en el principi de les competències d'atribució, dita disposició no pot fer-se servir de base per ampliar l'àmbit de competències de la Comunitat més enllà del marc general de les disposicions del Tractat, i en particular d'aquelles que defineixen les missions i les accions de la Comunitat.', dit d'una altra manera, '(...) [l'article 352] no pot servir de fonament per a l'adopció de disposicions que, al capdavall, tinguessin per resultat una modificació del Tractat efectuada sense respectar el procediment de modificació previst'[93]. En aquest cas, doncs, era evident que l'adhesió de la Unió Europea al Conveni Europeu de Drets Humans era una matèria constitucionalment rellevant i que, per tant, aniria més enllà de l'àmbit d'aplicació de l'article 352 TFUE.[94]

Així doncs, els límits establerts en el mateix articulat i en la jurisprudència del TJUE serveixen per acotar un article massa general i ampli que, sense control, pot esdevenir una extensió descontrolada de les competències de la Unió sense respectar el marc competencial reconegut als Tractats. Joseph Weiler a *The Transformation of Europe*[95] ja alertava que 'podia esdevenir virtualment impossible trobar una activitat que no pogués estar subjecte als objectius del Tractat' si es feia una lectura extensiva de l'article 308 TCE, precursor de l'article 352 TFUE.

En aquest sentit, cal destacar la sentència del Tribunal Constitucional Federal alemany que es dictà el 30 de juny de 2009 en motiu de la ratificació per part d'Alemanya del Tractat de Lisboa. En relació a l'article 352 TFUE, l'alt tribunal assenyalà que 'l'article 352 TFUE no només estableix una competència d'acció per a la Unió Europea, sinó que alhora relaxa el principi

[91] Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Dictamen 2/94, sobre l'adhesió de la Comunitat Europea al Conveni Europeu de Drets Humans, 1996 ECR I-1759
[92] *Ibid,* paràgraf 29
[93] *Ibid,* paràgraf 30
[94] Schütze, Robert, *European Union Law,* Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 232-234
[95] Weiler, Joseph, The Transformation of Europe, 1991, *Yale Law Journal*, volum 100, p. 2445-2446

d'atribució'[96].

El Tribunal Constitucional Federal continua afirmant que 'El precepte pot, doncs, servir per crear una competència que fa que l'acció de la Unió Europea sigui possible a gairebé tota l'àrea d'aplicació del dret primari. Aquesta extensió de l'àrea d'aplicació està parcialment compensada per empares procedimentals.'[97] La sentència es refereix bàsicament al requisit de la unanimitat en el Consell a l'hora d'adoptar la mesura a proposta de la Comissió (amb el consentiment del Parlament Europeu) i al fet que la Comissió estigui obligada a informar els parlaments nacionals de la mesura.

A tot això, l'Alt Tribunal conclou que la reformulació en el nou article 352 TFUE 'fa possible que els tractats es puguin esmenar substancialment sense la participació ni de les institucions legislatives ni dels governs dels Estats membres'[98] i que, en definitiva, el deure d'informar els parlaments nacionals per part de la Comissió no impedeix aquesta esmena dels Tractats per la porta del darrera. Per tot això, el Tribunal Constitucional Federal alemany es mostrà contrari a què el representant d'Alemanya expressi una aprovació formal en el moment en què la Comissió presenti la seva proposta a través de l'aplicació de l'article 352 TFUE.

En darrer lloc, cal destacar que el paper i l'ús de la clàusula de flexibilitat al llarg del procés d'integració europea ha anat molt lligat al desenvolupament de la Unió Econòmica i Monetària (UEM), concretament en la creació dels primers mecanismes de suport a les balances de pagament (com ara, la creació del Fons Europeu de Cooperació Monetària (FECOM)) o en la creació del Mecanisme Europeu d'Estabilitat.

En aquest darrer cas, el TJUE a la sentència de l'assumpte *Pringle*[99] ja va considerar la possibilitat que l'article 352 TFUE pogués atorgar a la Unió Europea les competències necessàries per establir un mecanisme permanent que permetés donar un suport financer als membres de la zona euro que es trobessin amb dificultats econòmiques. Ara bé, el Tribunal remarcà que en lloc de la clàusula es podria haver signat un tractat internacional. Abans, però, la clàusula ja s'havia utilitzat a l'hora de proporcionar assistència als Estats Membres que tinguessin dificultats de balança de pagaments, la qual fou una de les primeres mesures cap a

---

[96] Sentència del Tribunal Constitucional Federal alemany, 30 de juny de 2009, 2 BvE 2/08, paràgraf 326: *Art. 352 AEUV begründet nicht nur eine Handlungszuständigkeit für die Europäi- sche Union, sondern lockert zugleich das Prinzip der begrenzten Einzelermächti- gung.*

[97] *Ibid,* paràgraf 327: *Die Vorschrift kann also dazu dienen, im nahezu gesamten Anwendungsbereich des Primärrechts eine Zu- ständigkeit zu schaffen, die ein Handeln auf europäischer Ebene ermöglicht.*

[98] *Ibid,* paràgraf 328: *auf verfassungs- rechtliche Bedenken, weil es die neu gefasste Regelung ermöglicht, Vertragsgrundla- gen der Europäischen Union substantiell zu ändern, ohne dass über die mitgliedstaatlichen Exekutiven hinaus gesetzgebende Organe konstitutiv beteiligt werden müssen. Die in Art. 352 Abs. 2 AEUV vorgesehene Pflicht zur Information der na- tionalen Parlamente kann hieran nichts ändern*.

[99] Assumpte C-370/12 *Pringle* (2012)

una veritable Unió Econòmica i Monetària.[100]

Conclusions

La negativa del Regne Unit a romandre a la Unió Europea la va tornar a posar, de nou, davant d'un mirall. Era la primera vegada que, després de les successives ampliacions que s'havien dut a terme a l'Europa dels 28, un Estat membre decidia abandonar el 'club' comunitari.

Ara bé, el Regne Unit, com s'ha analitzat al llarg d'aquest Treball de Fi de Grau, ha estat l'exemple més palpable de l'ús de la flexibilitat a la Unió Europea, ja sigui amb els protocols en el marc del mercat interior, de l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia o de Schengen, així com també amb la no-adopció de la moneda comuna o amb la (falsa) *opt-out* pel que fa a la Carta de Drets Fonamentals.

Per tant, en primer lloc, la primera conclusió a extreure és que la integració diferenciada és un fet que s'ha anat estenent i accentuant, tal i com s'ha anat analitzant en casos concrets, a mesura que la Unió Europea ha anat guanyant en competències i en nombre d'Estats membres. José Martín y Pérez de Nanclares ja advertia l'any 2007 que la flexibilitat esdevindria imprescindible i que s'hauria de procurar que aquesta flexibilitat fos més de *l'Europa de les diverses velocitats*, que no pas de *l'Europa a la carta.*

Efectivament, a l'inici d'aquest TFG he anotat un reguitzell de mots o expressions sinònims del concepte de 'flexibilitat'. Ara bé, és cert que el concepte 'Europa a la carta' té connotacions unilaterals i individualistes, en què cada Estat membre participa d'aquelles polítiques que més el beneficien, mentre que el de 'l'Europa de les diverses velocitats' enllaça més amb l'eina jurídica reconeguda als Tractats mitjançant la qual es pot fer efectiva la flexibilitat: les cooperacions reforçades.

En segon lloc, des d'un vessant històric, cal concloure que malgrat la presència inevitable del fenomen de la flexibilitat a l'Europa dels 27, no es pot negar el grau d'integració europea assumit des de la creació de la CECA l'any 1951. En efecte, el projecte europeu té en el seu substrat el federalisme que, més enllà del fet que la Unió Europea no pugui ser catalogada, en cap cas, d'Estat federal, explica, en part, les quotes d'interdependència i d'integració assumides. L'exemple més clar fou la creació de la Unió Econòmica i Monetària (UEM), amb l'establiment d'una moneda comuna, o la progressiva supressió de les fronteres interiors en l'anomenat Espai Schengen.

Ara bé, el federalisme no explica tot el procés d'integració europea, especialment en aquests darrers anys. Cal destacar que, al capdavall, la Unió Europea és una organització internacional d'integració, basada a partir de la voluntat dels Estats membres, que decideixen integrar-se en un ens supranacional, a partir de la cessió de parcel·les de la seva sobirania. La teoria intergovernamentalista parteix de la suma dels interessos nacionals per a la construcció d'un

[100] Comissió Europea, *La plena realización de la Unión Económica,* 2012: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/role-flexibility-clause_es.pdf Data de consulta: 24 de maig de 2018

interès europeu conjunt, cosa que s'ajusta en línies generals a la Unió Europea d'avui basada en la cessió de sobirania a través dels tractats i dels mecanismes constitucionals de cada Estat membre.

La naturalesa excepcional (i complexa) de la Unió Europea fa que no es pugui encabir en cap de les dues teories. No es pot entendre la Unió Europea sense el federalisme, però tampoc no es pot explicar sense tenir en compte l'intergovernamentalisme, especialment quan la tendència actual és a més replegament nacional. Cal destacar que des de la reforma dels Tractats l'any 2007 s'obre la porta, per primera vegada, a una 'reducció' de competències, és a dir, a un retorn de sobiranies.

En tercer lloc, en aquest Treball de Fi de Grau, s'ha posat l'accent no només en el fenomen de la flexibilitat vist des de l'òptica dels Estats membres, sinó també des del punt de vista de la Unió, a través dels articles 114 i 352 TFUE. En efecte, l'article 114 TFUE permet la implementació de mesures harmonitzadores per part de la Unió per garantir el funcionament del mercat interior i, així, remoure tota mena d'obstacles creats per les disparitats de les legalitats dels Estats membres. Pel que fa a la clàusula de flexibilitat (altrament anomenada clàusula residual), la Unió pot estendre les seves competències per assolir un dels objectius dels Tractats.

La Unió Europea s'ha servit d'aquests dos preceptes per estendre les seves competències, malgrat no estar explícitament reconegudes als Tractats. La *drafting guide*, en paraules de Weatherill, en què s'ha convertit la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea a l'hora d'avaluar la legalitat de les accions de la Unió a l'empara de l'article 114 TFUE ha permès que, efectivament, les competències de la Unió s'hagin estès per la porta del darrera, sota el pretext de garantir l'establiment i el bon funcionament del mercat interior.

Per tant, el fenomen de la flexibilitat, sobretot l'exercida pels Estats membres, és una garantia de supervivència per a la Unió Europea d'avui en dia. Davant la temeritat que, des del meu punt de vista, suposaria la reforma dels Tractats, en què probablement no tan sols no s'avançaria en integració europea, sinó que es retrocediria, la flexibilitat és un bon mecanisme per adaptar les diverses sensibilitats de 27 Estats membres. No obstant això, cal assumir que l'objectiu pel qual es va, en el seu moment, obrir la porta al fenomen de la flexibilitat no s'ha complert. La flexibilitat era una mesura temporal, de manera que al final tots els Estats Membres havien de participar en dita política. Això no només no s'ha aconseguit, sinó que un Estat Membre que havia gaudit de pràcticament totes les flexibilitats possibles per part de la Unió Europea ha decidit, legítimament i democràtica, anar-se'n de la UE.

Les desconfiances i les reticències creixements a l'Europa del 2018 per part dels Estats membres respecte les institucions de la Unió Europea no minvaran si, en el terreny de la flexibilitat, la Unió Europea no deixa de fer una aplicació extensiva dels articles 114 i 352 TFUE, amb la connivència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Com més exerceixi la UE de manera extensiva ambdós articles, més desconfiança es generarà i més demanda d'*opt-outs* per part dels Estats membres hi haurà. La flexibilitat exercida per la Unió pot acabar tenint un efecte crida i provocar més demanda de flexibilitat per part dels Estats membres (i no

precisament per la seva voluntat a utilitzar la tècnica jurídica de la cooperació reforçada). Si això succeeix, la possible (i sembla que inevitable) *Europa de les diverses velocitats* esdevindrà una *Europa a la carta* i, en aquest moment, la flexibilitat haurà deixat de ser una garantia per a la supervivència del projecte europeu.

Bibliografia

Normativa:

Unió Europea, Versió Consolidada del Tractat d'Unió Europea, DOUE, OJ C 202 (2016), 7.06.2016, p. 13-47

Unió Europea, Versió Consolidada del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, DOUE, OJ C 202 (2016), 6.06.2016, p. 47-200

Unió Europea, Versió Consolidada de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, DOUE, OJ C 202 (2016), p. 389-407

Parlament de Catalunya, *Tractats de la Unió Europea* (2016)*,* 27.10.2016

Directiva 98/43/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de juliol de 1998, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres en matèria de publicitat i de patrocini dels productes del tabac, DOUE, L213, 30.07.1998, p. 9-13

Directiva 2003/33/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de maig de 2003, relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres en matèria de publicitat i de patrocini dels productes del tabac, DOUE, L152, 20.06.2003, p. 16-20

Directiva 2014/40/UE del Parlament Europeu i del Consell de 3 d'abril de 2014 relativa a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres en matèria de fabricació, presentació i venda dels productes del tabac i els productes relacionats i per la qual es deroga la Directiva 2001/37/CE, DOUE, L127, 29.04.2014, p. 1-39

Decisió del Consell i de la Comissió, de 13 de desembre de 1993, relativa a la celebració del Protocol pel qual s'adapta l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu entre les Comunitats Europees i els seus Estats Membres, per una banda, i la República d'Àustria, la República de Finlàndia, la República d'Islàndia, el Principat de Liechtenstein, el Regne de Noruega i el Regne de Suècia, per l'altra, DOCE, L 1, 03.01.1994, p. 571-606

Reglament (CEE) núm. 2839/72 del Consell, de 19 de desembre 1972, pel qual es conclou un acord entre la Comunitat Econòmica Europea i la Confederació suïssa, pel qual s'estableixen les disposicions per a la seva aplicació i es conclou l'Acord addicional sobre la validesa del Principat de Liechtenstein de l'Acord entre la Comunitat Econòmica Europea i la Confederació suïssa de 22 de juliol de 1972, DOCE, L 300, 31.12.1972, p. 189-283

Tractat entre el Regne de Bèlgica, el Regne de Dinamarca, la República Federal d'Alemanya, la República Hel·lènica, el Regne d'Espanya, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducat de Luxemburg, el Regne dels Països Baixos, la República Portuguesa, el Regne Unit de la Gran Bretanya i Irlanda del Nord i el Regne de Noruega, la República d'Àustria, la República de Finlàndia, el Regne de Suècia, relativa a l'adhesió del Regne de Noruega, la República d'Àustria, la República de Finlàndia i el Regne de Suècia a la Unió Europea, DOCE, C 241, 29.08.1994, p. 9-402

Jurisprudència del TJUE:

Sentència 26/62 *Van Gend en Loos* ECLI:EU:C:1963:1

Sentència 29/69 *Stauder* ECLI:EU:C:1969:57

Sentència 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* ECLI:EU:C:1970:114

Sentència 4/73 *Nold* ECLI:EU:C:1975:114

Sentència 120/78 *Cassis de Dijon* ECLI:EU:C:1979:42

Sentència C-376/98 *Germany* v *Parliament and Council* ("*Tobacco Advertising I*") ECLI:EU:C:2000:544

Sentència C-380/03 *Germany v. Parliament and Council* (*"Tobacco Advertising II")* ECLI:EU:C:2006:772

Sentència C-411 i 493/10, *NS and ME v Minister for Justice* ECLI:EU:C:2011:865

Sentència C-370/12 *Pringle* ECLI:EU:C:2012:756

Sentència C-547/14 *Philip Morris v. Secretary of state for Health* ECLI:EU:C:2016:325

Sentència del Tribunal Constitucional Federal alemany, 30 de juny de 2009, 2 BvE 2/08

Tribunal de Justícia de la Unió Europea. Dictamen 2/94, sobre l'adhesió de la Comunitat Europea al Conveni Europeu de Drets Humans, 1996 ECR I-1759

Manuals de referència:

BARNARD, Catherine i PEERS, Steve, *European Union Law,* Oxford: Oxford University Press, 2017

CHALMERS, Damian, *European Union Public Law,* Nova York, Cambridge University Press, 2010

CRAIG, Paul i DE BÚRCA, Gráinne, *The evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 2011

DASHWOOD, Alan; DOUGAN, Michael; RODGER, Barry; SPAVENTA, Eleanor; WYATT, Derrick: *Wyatt and Dashwood: European Union Law*. Londres: Hart Publishing, 2011

MANGAS MARTÍN, Araceli, *La Constitución Europea*. Madrid: Iustel, 2005

SARMIENTO, Daniel, *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid: Marcial Pons, 2016

SCHÜTZE, Robert, *European Union Law,* Cambridge: Cambridge University Press, 2015

TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La integración europea,* Madrid: Tecnos, 1999

Articles doctrinals:

CRAIG, Paul, *Subsidiarity: A Political and Legal Analysis*, Oxford: Journal of Common Market Studies, volum 50, 2012

DYSON, Kenneth i SEPOS, Angelos, Differentiation as Design Principle and as Tool in the Political Management of European Integration a *Which Europe?*, Londres: Macmillan Publishers, 2010

DE WILDE, Pieter, No Polity for Old Politics? A framework for Analyzing the Politicization of European Integration*,* a *Journal of European Integration* volum 33, número 5, p. 559-575. Londres: Routledge, 2011

HAAS, Ernst: *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization.* Stanford: Stanford University Press, 1964, p. 6

HINAREJOS, Alicia; SPENCER, J.R. i PEERS, Steve, Opting out of EU Criminal law. What is actually involved? a *CELS Working Paper, New Series*, número 1. Cambridge: Centre for European Legal Studies, 2012, p. 5

LINDBERG, Leon: *The political Dinamics of European Economic Intergration.* Londres, Oxford University Press, 1963, p. 6

MANGAS MARTÍN, Araceli, ¿Qué modelo de integración política para Europa? a *Cuadernos Europeos de Deusto,* Saragossa: Instituto de Estudios Europeos, 2001

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, El Tratado de Lisboa. *Estudio Preliminar,* Madrid: Real Instituto Elcano, 2007, p. 25-27

MITRANY, David, *A working peace system,* Londres: Oxford University Press, 1943, p. 26

MORATA, Francesc, *Europa i governança global,* Barcelona: Editorial UOC, 2007, p. 114-117

MORAVCSIK, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,* Nova York: Cornell University Press, 1998

POLLACK, Mark A., Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community a *Journal of Public Policy*, 1994

PRIBAN, Jiri, Legal Flexibility, Governance and Differentiated Integration: On Functional Differentiation of EU Law and Politic*s* a *Which Europe?*, Londres: Macmillan Publishers, 2010

RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: Funcionalismo, neofuncionalismo y relaciones internacionales: Dos contribuciones doctrinales al estudio de la organización internacional a *Dereito,* volum 5. Santiago de Compostel·la: Universidade de Santiago de Compostela

SAINZ, María, Usos y abusos de la cooperación reforzada en la UE al blog *Instituto Universitario de Estudios Europeos*

SCHIMMELFENNIG, Frank; LEUFFEN, Dirk i RITTBERGER, Berthold, *The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Policization and Differentiation*, Vienna: Political Science Series, 2014

TAYLOR, Claire; MILLER, Vaughne; Potton, Ed; *The Swedish Referendum on the Euro,* Londres: The House of Commons, 2003

WEATHERILL, Stephen, Competence Creep and Competence Control a *Yearbook of European Law*, 2004

WEATHERILL, Stephen, The limits of legislative harmonisation ten years after Tobacco Advertising: how the Court's case law has become a "drafting guide", Charlottesville: *German Law Journal*, volum 12, número 3, 2011, p. 827-864

WEILER, Joseph H. H., In defence of the statuts quo: Europe's constitutional Sonderweg, a *European constitutionalism beyond the state,* Cambridge, Nova York: Orford University Press, 2003

WEILER, Joseph H. H., *The Constitution of Europe,* Cambridge: Cambridge University Press, 1999

WEILER , Joseph H. H., The Reformation of European Constitutionalism a *Journal of Common Market Studies*, volum 35, 1997, p. 119

WEILER, Joseph H. H., *The Transformation of Europe*, 1991, Yale Law Journal

Articles de premsa:

BRUCE-GARDYNE, Jock, Le chemin de l'independance passe par l'Europe, *Le Monde*, 2 de febrer de 1971

LARRAZ, José, Limitaciones del Mercado Común, editorial de *Ya*, 6 d'agost de 1971

SERBETO, Enrique, Ventitrés países de la UE, entre ellos España dan un paso 'histórico' hacia la defensa común, a *ABC,* 16.11.2017

VALLS, Francesc: Cataluña asume la traducción valenciana de la Constitución europea a *EL PAÍS*, 29.10.2004

Recursos en línia:

Comissió Europea, *Euro area: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area_en*

Comissió Europea, *La plena realización de la Unión Económica,* 2012: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/role-flexibility-clause_es.pdf

EUR-Lex, *El Acta Única Europea: https://eur-lex.europa.eu/legal content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027*

Parlament Europeu, *Summary of hearing of Olli Rehn – Economic and Monetary Affairs,* 12.01.2010, https://web.archive.org/web/20120118074039/http://www.europarl.europa.eu/hearings/press_service/product.htm?ref=20100108IPR66990&language=EN

Secretaria d'Estat de Comerç, Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat, Govern d'Espanya, *Islàndia:* http://www.comercio.gob.es/ca-es/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/europa/efta/pagines/islandia.aspx

Secretaria d'Estat de Comerç, Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat, Govern d'Espanya, *Suïssa:* http://www.comercio.gob.es/ca-ES/comercio-exterior/politica-comercial/relaciones-bilaterales-union-europea/europa/efta/Pagines/suiza.aspx