



**LES COOPERACIONS
REFORÇADES EN UNA
EUROPA A DISTINTES
VELOCITATS: DIVERSITAT
D'INTERESSOS, DISTINTS
GRAUS D'IMPLICACIÓ**

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ.....	3
2. ANTECEDENTS HISTÒRICS.....	3
3. ELS ANTECEDENTS: SCHENGEN I LA UNIÓ ECONÒMICA MONETÀRIA.....	4
4. REGULACIÓ DE LES COOPERACIONS REFORÇADES.....	6
5. COMPETÈNCIES DELS ESTATS EN LES COOPERACIONS REFORÇADES.....	9
5.1 LES COMPETÈNCIES EXCLUSIVES ABANS DEL TRACTAT DE LISBOA.....	9
5.2 LES COMPETÈNCIES EXCLUSIVES DESPRÉS DEL TRACTAT DE LISBOA.....	10
5.3 COMPETÈNCIES COMPARTIDES I COMPLEMENTÀRIES.....	11
6. EXEMPLES DE COOPERACIONS REFORÇADES.....	12
6.1. DIVORCI I SEPARACIÓ LEGAL.....	12
6.2. IMPOST DE TRANSACCIONS FINANCERES.....	13
6.3. PATENT UNITÀRIA.....	14
7. PROCEDIMENT A SEGUIR.....	17
8. LES RELACIONS ENTRE ESTATS.	19
9. CONCLUSIONS.....	20
9.1. ASPECTES POSITIUS.....	20
9.2. ASPECTES NEGATIUS.....	21
10. BIBLIOGRAFIA.....	25

1. Introducció

La Unió Europea és una organització internacional integrada per una sèrie d'estats membres (actualment, en són vint-i-vuit), amb uns òrgans que tenen personalitat jurídica, per la qual cosa gaudeixen d'autonomia politicojurídica. Els estats membres que la conformen segueixen gaudint de sobirania tot i que hagin duit a terme una atribució de competències a la Unió.¹

El seu antecedent era l'anomenada Comunitat Europea, sorgida a partir de la signatura del Tractat de Maastricht, l'any 1992, basada en els principis de la lliure circulació de mercaderies, serveis, capitals i persones entre els estats membres.

Dins aquest marc internacional, i tenint en compte les directrius estipulades al Tractat de la Unió Europea i al Tractat de Funcionament d'aquesta, s'imposa una figura innovadora que anirem desenvolupant al llarg d'aquest treball. Aquesta figura és la cooperació reforçada, mecanisme que neix a conseqüència d'una diversitat de sensibilitats, objectius i prioritats dins la Unió Europea, regulada a l'article 20 del Tractat de la Unió (TUE), així com als articles 326 a 334 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE).²

2. Antecedents històrics

El punt on podem situar l'inici del concepte de cooperació reforçada és la Conferència Intergovernamental de 1996 que el Tractat de Maastricht mateix preveia. Molts de documents preparatoris³ d'aquesta conferència van plasmar un tema absolutament innovador: la flexibilització. L'abast internacional de la Unió Europea cada vegada s'ampliava més i, en conseqüència, era impossible que tots els estats membres tenguessin la intenció de dirigir-se cap a un procés d'integració en igualtat de condicions i compartint les mateixes expectatives.

En la Conferència Intergovernamental de l'any 1996 es presentaren una sèrie de propostes pel que fa a la regulació i plasmació jurídica de la cooperació reforçada. Entre les propostes dutes a terme, hem d'esmentar l'elaborada per la presidència irlandesa, que pretenia configurar un vincle entre dos o més estats a fi d'arribar a complir determinats objectius de la Unió tenint en compte, com a marc de referència, els principis dels Tractats.

La conferència internacional abans citada culminà amb l'aprovació del Tractat d'Àmsterdam, que entrà en vigor l'1 de maig de 1999. És en aquest Tractat on es plasmen una sèrie d'instruments de

1 Art. 1 TUE: pel present Tractat, les ALTES PARTS CONTRACTANTS constitueixen entre si una UNIÓ EUROPEA, en el successiu denominada «Unió», a la qual els estats membres atribueixen competències per assolir els seus objectius comuns.

2 Títol III: Cooperacions reforçades

3 Document elaborat per la Secretaria d'Estat per les Comunitats Europees titulat: *La Conferència Intergovernamental de 1996: bases per una reflexió.*

flexibilització i on s'inclou un dels més significatius, la cooperació reforçada, i es crea així una mena d'“Europa a la carta” (idea que serà tractada en el darrer apartat d'aquest treball), com a forma d'integració diferenciada que permet als estats participar en determinats objectius comuns, però no necessàriament en tots.

Aquesta idea resulta curiosa, ja que sembla que es permet als estats un marge d'actuació molt ampli a l'hora d'assolir un projecte d'integració concret. Tot i això, s'ha de tenir en compte que per poder posar en marxa una cooperació reforçada hauran de concórrer una sèrie de requisits que esmentarem posteriorment, a l'apartat quatre d'aquest treball.

El Tractat de Niça, de l'any 2000, va introduir una sèrie de modificacions que giraven en torn del concepte de cooperació reforçada, matisant, completant o eliminant algunes de les condicions o requisits que s'establien inicialment.⁴

Posteriorment, el Tractat de Lisboa, signat l'any 2007 i que entrà en vigor l'any 2009, va mantenir essencialment el funcionament de la cooperació reforçada amb algunes variacions. El Tractat de Funcionament de la Unió Europea perfila i, a la vegada, delimita aquest concepte tenint en compte que s'imposen unes noves directrius amb la finalitat de fer possible la participació d'estats que inicialment no en formaven part però que tenen la voluntat d'integrar-s'hi (article 328 del TFUE).

3. Els antecedents: Schengen i la Unió Econòmica Monetària

Els acords de Schengen i la Unió Econòmica Monetària són dos models inicials d'integració diferenciada.

El primer model (Schengen) sorgeix després d'un debat duit a terme als anys 80 en què es va intentar delimitar el concepte de lliure circulació de persones. Mentre per a alguns estats membres aquest només podia ser un concepte aplicable als ciutadans de la Unió (cosa que implicava mantenir controls a les fronteres per poder fer una distinció entre aquells ciutadans que ho eren i aquells que no), per a d'altres era necessari establir una lliure circulació per a tots.

Els acords de Schengen foren signats entre una sèrie d'estats membres de la Unió l'any 1985 i 1990. Es van suprimir tot tipus de controls a les fronteres interiors entre els estats signataris per així crear una única frontera exterior on s'efectuaven controls d'entrada dins aquest espai anomenat Schengen. S'adoptaren algunes normes comunes en matèria de visat i dret d'asil, alhora que es creaven una sèrie de mesures compensatòries per tal de fomentar la llibertat i la seguretat

⁴ Es matisa la regulació anteriorment prevista on s'exigia per a la creació de la cooperació reforçada un mínim de vuit estats membres. Es fa referència a l'abús que el Tractat d'Amsterdam feia sobre determinats verbs que resultaven poc clars.

i millorar, així, la cooperació i coordinació entre els serveis de seguretat dels estats i les autoritats judicials.

Aquests acords foren adoptats totalment al marge de la Unió i posteriorment foren introduïts dins el marc europeu. L'article 1 del Protocol pel qual s'integra Schengen al marc de la Unió esmenta que es tracta d'una cooperació reforçada,⁵ cosa que ens porta a pensar que es tracta d'una cooperació reforçada preexistent i, per tant, no fou necessari tot un procés a seguir (taxat a l'article 329 del TFUE) per tal de conformar-la.

El Regne Unit i Irlanda no formen part de Schengen tot i que el 1999 i el 2000, respectivament, aquests països van demanar cooperar en certs aspectes; concretament van sol·licitar formar part de la cooperació policial i judicial en matèria penal, lluita contra estupefaents i SIS.⁶

Es veu, per tant, un clar exemple d'Europa a la carta on, en el cas d'Irlanda i el Regne Unit, poden determinar que formen part de Schengen, però únicament en aquells aspectes que han escollit.

Actualment, Alemanya, Holanda, Finlàndia i França han deixat fora de l'espai Schengen a Romania i Bulgària argumentant deficiències per combatre el crim organitzat i la corrupció. Tot i això, l'argument més significatiu dels que esgrimeix Alemanya per vetar l'entrada d'aquests països és la immigració.⁷

Pel que fa a l'acord per d'establir una moneda única, fou necessari que els països que en formassin part adoptassin una sèrie de mesures i condicions a fi d'assegurar una implantació adequada d'aquest acord en cada un dels estats membres. A més, s'establiren unes clàusules anomenades d'*opting out* pel que respecta al Regne Unit i Dinamarca, les quals faculten aquests dos estats membres per desvincular-se de la tercera fase de la UEM.⁸

Tant Schengen com la UEM són exemples de la flexibilització a què ens referíem al segon apartat, malgrat això, no es consideren cooperacions reforçades pròpiament dites tenint en compte que, efectivament, són anteriors a la plasmació jurídica d'aquestes als Tractats de la Unió i tant els components com els requisits principals no són els mateixos.

5 "Bèlgica, la República Txeca, Dinamarca, Alemanya, d'Estònia, Grècia, Espanya, França, Itàlia, Xipre, Letònia, Lituània, Luxemburg, Hongria, Malta, Països Baixos, Àustria, Polònia, Portugal, Eslovènia, Eslovàquia, Finlàndia i Suècia queden autoritzats a establir entre si una **cooperació reforçada** en les matèries referents a les disposicions definides pel Consell i que constitueixen el «patrimoni de Schengen»".

6 Sistema d'informació Schengen.

7 La xifra de búlgars i romanesos que immigren a Alemanya és molt elevada, és per això que es té un temor enorme si s'eliminen les fronteres.

8 L'1 de gener de 1999 es fixen els tipus fixos de canvi de cada una de les monedes respecte de l'euro. Des d'aquesta data l'euro existia com unitat monetària, de cotització i canvi en els mercats, però no existien els bitllets i monedes d'euro. L'1 de gener de 2002 entren en vigor les noves monedes i bitllets d'euro, substituint les dels respectius països, que desapareixen.

4. Regulació de les cooperacions reforçades

Les cooperacions reforçades estan regulades actualment a l'article 20 del Tractat de la Unió Europea (TUE) i als articles 326 a 334 del TFUE. Aquest primer article (art. 20) diu així:

“Els Estats membres que desitgin instaurar entre si una cooperació reforçada en el marc de les competències no exclusives de la Unió podran fer ús de les institucions d'aquesta i exercir aquestes competències aplicant les disposicions pertinents dels tractats, dins dels límits i d'acord amb les modalitats previstes en el present article i en els articles 326-334 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.”

Segons aquest article i fent-ne una anàlisi concreta, el primer pilar fonamental que en podem extreure és que aquest mecanisme és facultatiu: s'ofereix als estats membres la possibilitat d'emprendre un objectiu concret per tal de continuar avançant en la integració europea, sempre que es compleixin les condicions i els requisits que s'exposen a l'article 20 del TUE.

També podríem entendre aquest precepte com la situació que es provoca quan uns estats ja han optat per integrar-se de forma diferenciada, llavors estarien subjectes a la clàusula concreta del Tractat o bé a qualsevol normativa de dret internacional.

MANGAS MARTÍN⁹ ha admès la possibilitat d'utilitzar un altre mecanisme que no sigui la cooperació reforçada quan no fos possible reunir els requisits que imposa el Tractat (als quals farem referència més endavant). Tot i així, hem de ser conscients que dins l'àmbit comunitari s'ha previst un mecanisme concret a fi que els estats interessats puguin avançar en la integració europea. Atès que la norma específica desplaça la general, el mecanisme fixat al Tractat serà l'idoni per dur a terme aquest tipus d'objectius.

De l'article 20 del TUE i dels articles 326 a 334 del TFUE podem extreure una sèrie de condicions necessàries perquè es puguin dur a terme efectivament les cooperacions reforçades. A continuació destacarem les més significatives:

- **S'ha de tendir a afavorir la realització d'objectius de la Unió** i preservar els seus interessos. Les cooperacions reforçades s'instauen per poder avançar en el procés d'integració, per tant, una cooperació reforçada no podrà utilitzar-se per disminuir el grau d'integració aconseguit.
- **S'han de respectar els principis i els pilars fonamentals dels Tractats i el marc institucional únic de la Unió.** L'article 326 del TFUE ens permet aproximar-nos a aquesta idea ja que delimita o enumera quines són les condicions relatives al marc

⁹ Citat per URREA CORRES, M. : *La cooperación reforzada en la Unión Europea*. Ed.Colex, Madrid, 2002 pàg. 107.

normatiu i institucional europeu.¹⁰ Entre aquestes podem destacar el respecte als Tractats i al Dret de la Unió en la seva totalitat, i no només als principis rectoris;¹¹ no perjudicar el mercat interior, la cohesió econòmica, social i territorial; no constituir un obstacle ni una discriminació per als intercanvis entre estats membres, ni provocar distorsions de competència entre aquests.

- **S'ha d'utilitzar com a últim recurs:** és per això que es diu que té un caràcter subsidiari. Els Tractats exigeixen als estats que tractin d'aconseguir els objectius concrets mitjançant l'acord de tots els estats membres, i únicament quan això no s'aconsegueixi es podrà crear una cooperació reforçada.

En el Tractat d'Àmsterdam es preveia la clàusula de la cooperació reforçada també com a últim recurs, anomenat “*the last resort*”¹² però amb la diferència que era necessari haver esgotat el procediment ordinari per poder iniciar una cooperació. Entenem que aquesta clàusula suposava una excepció a la norma general que no és una altra que la utilització del procés d'integració clàssic, d'acord amb el qual havien de concórrer dues condicions: abans d'acudir a aquest mecanisme els estats que volguessin avançar en el procés d'integració havien d'esgotar el procediment d'integració clàssic; un cop havia fracassat aquest procediment, podien recórrer a la cooperació reforçada. Davant aquest requisit quedaven obertes una sèrie de qüestions, com ara: quan s'entén que el procediment clàssic ha fracassat? Qui té potestat per determinar que ha fracassat? El Tribunal de Justícia de la Unió Europea en podrà dur a terme un control?

Cal tenir en compte que la cooperació reforçada és un mecanisme subsidiari, residual, però això no altera els possibles efectes jurídics que se'n poden desprendre un cop posada en marxa, quan esdevindrà irreversible i definitiva. Per això, els estats que decideixen agrupar-se per iniciar uns objectius concrets comuns mitjançant una cooperació reforçada

10 Hem d'entendre com a marc normatiu i institucional europeu:

- els texts, principis i objectius polítics dels Tractats de la Unió Europea, el Tractat d'Àmsterdam inclòs;
- la legislació adoptada en aplicació dels Tractats i la jurisprudència del Tribunal de Justícia;
- les declaracions i resolucions adoptades en el marc de la Unió Europea;
- les accions comunes, posicions comunes, declaracions, conclusions i altres actes en el marc de la política exterior i de seguretat comuna;
- les accions comunes, posicions comunes, acords, resolucions i altres actes acordats en el marc de la Justícia i dels assumptes d'Interior;
- els acords internacionals conclusos per la Comunitat Europea i els conclusos pels estats membres entre ells dins l'àmbit de les activitats comunitàries.

11 Sempre que dins l'àmbit de la Comunitat Europea es tractava la qüestió d'adoptar un mecanisme d'integració diferenciada, el respecte al marc comunitari era una de les condicions que necessàriament apareixien com a innegociables tant com per la doctrina com per les institucions comunitàries.

12 Segons MANGAS MARTÍN no és coherent la idea d'institucionalitzar aquest tipus de clàusula si realment té una finalitat o objectiu residual. Citat per URREA CORRES, M. : *La cooperació reforçada en la Unió Europea*. Ed. Colex, Madrid, 2002.

es veuran vinculats per aquesta. De fet, el règim jurídic creat dins el marc d'aquest mecanisme no podrà desaparèixer pel simple fet que els estats membres se'n vulguin desentendre.

Actualment, amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, no és necessari esgotar el procediment ordinari, sinó que es deixa que sigui el Consell el que decideixi que la utilització d'aquest mecanisme és el més adequat per obtenir els fins prevists. Per tant, podem apreciar una gran discrecionalitat per part del Consell (art. 20.2 del TUE).

- **És necessari que la conformin com a mínim 9 estats membres** (art. 20.2 del TUE). El fet que s'exigeixi un mínim de 9 estats membres que en formen part sembla lògic, tenint en compte que es pretenen assolir uns objectius concrets i seguir avançant en el procés d'integració, per la qual cosa, si fossin pocs els estats que en formen part, seria inviable; d'altra banda, el que es pretén amb les cooperacions reforçades és captar l'atenció de la major part possible dels estats membres.
- No afectar a les competències, drets, obligacions i interessos dels **estats membres que no en formen part**.

Així com hem dit que la cooperació reforçada mateixa crea un règim jurídic en el qual es veuran subjectes els estats que en formen part, també hem de tenir en compte de quina manera repercuteix la constitució d'aquest mecanisme en els estats membres que no hi participen. Tant el Tractat d'Àmsterdam com el de Niça, i també el Tractat de Lisboa, no han determinat quin és el lapse temporal en què estaria vigent aquest règim jurídic diferenciat; tot i així, la doctrina sí que s'ha pronunciat al respecte, i de manera pràcticament unànime, en manifestar el concepte temporal al qual es veu subjecte aquest règim jurídic diferenciat. Autors com LA MALÈNE o LAMOUREUX¹³ són partidaris d'identificar el règim com a transitori; d'altres, com BRIBOSIA,¹⁴ es limiten a subratllar el caràcter no permanent.

- Té un **caràcter obert**: com destaca l'article 20.1, la cooperació reforçada està oberta a tots els estats membres, per la qual cosa el TUE, quan fa referència a la cooperació reforçada, no designa quins seran els estats que la conformaran. Tampoc hem de caure en l'error de considerar els estats que en formen part com el “nucli dur”. Com que qualsevol estat en pot formar part (sempre que es compleixin els requisits corresponents) i ja que el Tractat no predetermina el conjunt d'estats que la conformaran, no es podrà produir, sota cap concepte, cap tipus de vet inicial respecte d'algun estat que hagi manifestat la seva

¹³ Citats per URREA CORRES, M. : *La cooperación reforzada en la Unión Europea*. Ed.Colex, Madrid, 2002, pàg. 166.

¹⁴ Citat per URREA CORRES, M. : *La cooperación reforzada en la Unión Europea*. Ed.Colex, Madrid, 2002, pàg. 166.

voluntat de participar al grup d'estats que pretenen posar en marxa un projecte de cooperació reforçada.

5. Competències dels estats en les cooperacions reforçades

5.1 Les competències exclusives abans del Tractat de Lisboa

Tant en el Tractat d'Àmsterdam com en el de Niça es van enumerar un conjunt d'àmbits que no podien ser objecte de cooperació reforçada. Tot i així, hem de tenir en compte que tampoc es precisaven els àmbits concrets on el mecanisme no resultaria eficaç.

Ambdós Tractats (i també el de Lisboa) exclouen les competències exclusives de la Unió Europea de ser objecte d'una cooperació reforçada. Resulta lògic pensar que l'agrupació d'una sèrie d'estats per formar una cooperació reforçada serà possible només dins aquells marges en què tenen atribuïdes competències compartides.

Determinar quines eren les competències exclusives de la Unió anteriorment, abans del Tractat de Lisboa, no era una tasca senzilla, ja que en el Tractat d'Àmsterdam mateix no constava una enumeració taxativa al respecte. És per això, que fou el Tribunal de Justícia de la Unió Europea l'encarregat de dur a terme aquesta enumeració i hi va incloure la política comercial comuna, la conservació dels recursos pesquers i determinats aspectes de dret institucional.¹⁵

Tot i així, molts altres àmbits no han estat subjectes de pronunciament pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea i en aquests casos ha estat la doctrina la que ha declarat la naturalesa exclusiva o compartida de la competència comunitària.

Consideram interessant apuntar que en el Tractat d'Àmsterdam constaven altres matèries o àmbits que s'havien d'entendre exclosos i, per tant, no susceptibles de formar una cooperació reforçada. Entre aquestes matèries podem assenyalar:

- a) Aquelles cooperacions que generassin una discriminació entre nacionals dels estats membres.
- b) Aquelles que generassin una discriminació entre estats membres.
- c) Aquelles que generassin una discriminació pel que fa a intercanvis entre estats membres.
- d) El falsejament de la competència.

Totes aquestes matèries, a excepció de l'última, van ser eliminades al Tractat de Niça. Així doncs, pel que fa a la discriminació d'intercanvis entre estats membres i el falsejament de competències

¹⁵ El nomenament del Defensor del Poble del Parlament Europeu, la designació del president i mesa del Parlament.

va ser modificat i es va establir que “les cooperacions no podien constituir un obstacle ni una discriminació als intercanvis entre estats membres i no poden provocar distorsions de competència entre ells” (antic article 43 *f* del TUE).¹⁶

5.2 Les competències exclusives després del Tractat de Lisboa

Amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, el marc de competències exclusives ja no és tan insegur. S'enuncia una llista tancada de competències legislatives que ostenta la Unió i, en conseqüència, els estats només podran entrar a legislar si aquest organisme internacional renuncia a exercir les competències o els faculta per ostentar-les.¹⁷

Hem de tenir en compte que al comunicat de premsa número 163/12, d'11 de desembre de 2012 en torn als assumptes acumulats C-274/11 i C-295/11, l'Advocat General considera que “el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) estableix una llista exhaustiva dels àmbits en què la Unió té competència exclusiva”. Hem d'entendre, doncs, que existeix, en aquest aspecte, un *numerus clausus*.

L'article 3 del TFUE és el precepte que enumera les competències exclusives de la Unió Europea, que han quedat establertes en les següents:

- Unió duanera.
- Establiment de les normes de competència necessàries per al funcionament del mercat interior.
- Política monetària dels estats membres que han acceptat l'euro, la qual correspon al Banc Central Europeu o institució autoritzada per a l'emissió de bitllets.
- Conservació dels recursos biològics marins en el marc de la política pesquera comuna.
- Política comercial comuna.
- Celebració d'una sèrie d'acords internacionals.

Hem de manifestar doncs, la incompatibilitat de dur a terme una cooperació reforçada que abasti alguns dels àmbits apuntats anteriorment, ja siguin aquestes competències exclusives de caràcter originari o que derivin d'una intervenció exhaustiva de la Unió Europea en un àmbit concurrent. Autors com AREILZA CARVAJAL o DASTIS QUECEDO¹⁸ han estat més partidaris de limitar

¹⁶ Cal remarcar que és a l'article 20.1 del TUE on trobam la referència a les competències exclusives de la Unió.

¹⁷ Art 2.1 TFUE: *Quan els Tractats atribueixin a la Unió una competència exclusiva en un àmbit determinat, només la Unió podrà legislar i adoptar actes jurídicament vinculants, mentre que els estats membres, com a tals, únicament podran fer-ho si són facultats per la Unió o per a aplicar actes de la Unió.*

¹⁸ URREA CORRES, M. : *La cooperación reforzada en la Unión Europea*. Ed.Colex, Madrid, 2002, pàg. 230.

els àmbits on es poden instaurar cooperacions reforçades i excloure únicament aquells àmbits “exclusius per naturalesa”.

En relació amb aquestes competències hem de fer esment a una qüestió ben actual: la conveniència o no de crear una cooperació reforçada dins la zona euro mateixa. Urrea i Marín¹⁹ esmenten una possible intenció de crear una integració diferenciada dins la zona euro per tal de donar confiança als mercats i reforçar la nostra zona monetària “davant les dificultats per poder afrontar de manera conjunta qualsevol canvi que permeti retornar la confiança als mercats”. Aquesta idea també ha estat citada per Marie-José Garot.²⁰

Tant Urrea i Marín com Garot han apuntat la idea que les cooperacions reforçades només es poden dur a terme dins les competències compartides (o complementàries), fet, que en aquest cas, no és possible ja que la **competència monetària és exclusiva** (art. 3.1.c del TFUE). A més, aquests autors entenen que si es dugués a terme aquesta cooperació, lluny de reforçar la integració monetària, suposaria deixar de banda aquells països que actualment estan passant per greus dificultats econòmiques i podria perjudicar el mercat interior.

Davant aquests aspectes negatius per poder adoptar una cooperació reforçada, es deixa entreveure una possible solució: la reforma dels Tractats.

5.3 Competències compartides i complementàries

Si les competències exclusives de la Unió no poden ser matèries objecte de cooperacions reforçades, podem pensar que sí que ho seran les competències compartides, les quals estan previstes a l'article 4.2 del TFUE. Tot i això, hem de tenir en compte el principi de subsidiarietat, mitjançant el qual es podria determinar que fos la Unió l'encarregada d'exercir la competència, per la qual cosa els estats en quedarien al marge. Malgrat això, hem de tenir en compte que la Unió només actuarà si els fins que es pretenen no poden ser assolits pels estats membres; de fet, aquest principi obliga la Unió a motivar adequadament l'exercici d'aquestes competències.

És important destacar el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, annexos al Tractat de Lisboa, on s'ha fixat que la Comissió haurà de remetre els seus actes legislatius als parlaments nacionals a fi de motivar-los i perquè puguin ser inserits en determinats àmbits.

Cal que distingim una nova categoria de competències compartides, aquestes són les competències complementàries.²¹ Aquestes competències venen taxades a l'article 6 del TFUE i

19 URREA CORRES.M i MARÍN. M: «Una aclaración necesaria». Diari *El País*, edició digital. 1 de desembre de 2011. Secció internacional.

20 GAROT. MJ: «El gobierno del euro». Fundació ICO.

21 “La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea”(art. 6 TFUE).

es refereixen a l'educació, la formació professional, la cultura, la salut pública, la indústria, la cooperació administrativa i la protecció civil. El Tractat de Lisboa va afegir dins aquestes competències complementàries l'espai, el turisme i l'esport.

En aquest tipus de competències, la titularitat —com també passa amb les competències compartides— pot recaure tant sobre la Unió com sobre els estats membres. De fet, a les competències complementàries la intervenció de la Unió no exclou la dels estats. És per tot el que hem exposat que aquestes competències complementàries podran ser objecte de cooperacions reforçades.

6. Exemples de cooperacions reforçades

Atès tot el que ha estat exposat en aquest apartat, a continuació expòs tres exemples de cooperacions reforçades que precisament incideixen sobre competències compartides:

- 1) Cooperació reforçada en l'àmbit de la llei aplicable al divorci i a la separació legal.²²
- 2) Cooperació reforçada en l'àmbit de l'impost de les transaccions financeres.²³
- 3) Cooperació reforçada en l'àmbit de la creació de protecció mitjançant una patent unitària.²⁴

Aquests tres tipus de cooperacions reforçades s'han duit a terme dins les competències compartides abans esmentades, tenint en compte que en el primer cas el que es pretén és fomentar un espai de llibertat, seguretat i justícia²⁵ i en els dos següents es pretén un avanç i una realització efectiva del mercat interior.²⁶

6.1. Divorci i separació legal

La lliure circulació de ciutadans dels estats membres de la UE, afavoreix la formació dels anomenats “matrimonis mixtos” (parelles integrades per persones de diferents nacionalitats), “matrimonis deslocalitzats” (parelles amb la mateixa nacionalitat, però que resideixen habitualment en un altre país.) i “matrimonis internacionals” (formats per parelles de distinta nacionalitat i, a més, procedents d'ambients culturals i socials allunyats entre sí).²⁷

Això fa necessari garantir una seguretat jurídica davant un possible divorci o separació, tenint en compte que el concepte de divorci no és entès jurídicament igual en cada país. Davant d'aquesta

22 DOUE L 189/12, de 22 juliol 2010.

23 DOUE L 22/11, de 25 gener 2013.

24 DOUE L 76/53, de 22 març 2011.

25 Article 4.2.j. TFUE, en relació a l'article 81.1 TFUE.

26 Article 4.2.a. TFUE, en relació a l'article 81.1 TFUE.

27 Esmentat per CARRASCOSA GONZÁLEZ. J: « La ley aplicable a la separación judicial y al divorcio en defecto de elección de ley por los cónyuges». Cuadernos de Derecho Transnacional (Març 2012), Vol. 4, No 1, pp. 52-85.

realitat social i jurídica, la regulació de dret internacional privat no havia duit a terme cap regulació al respecte; per aquest motiu, catorze països²⁸ van acceptar la decisió del Consell per la qual s'autoritzava la cooperació reforçada i van adoptar un Reglament del Consell (Reglament UE n. 1259/2010 del Consell, de 20 de desembre de 2010), que fa referència a la llei aplicable en casos de divorcis o separació legal amb una clara finalitat: protegir la part més dèbil del litigi. Lituània²⁹ i Grècia³⁰ han estat els darrers dos països que han manifestat la seva voluntat d'adherir-se a aquesta cooperació reforçada.

D'entrada, aquest Reglament permet a la parella acordar de *motu proprio* la llei aplicable al seu divorci o separació legal i només, si no arribassin a un acord, serien els jutges els qui decidirien la llei nacional aplicable.

Així doncs, amb aquesta cooperació es fa més fàcil identificar quina serà la jurisdicció competent en casos de litigis entre parelles transfrontereres.

Com s'exposa a la pròpia decisió del Consell, s'autoritza aquesta cooperació perquè està dins les competències compartides i, per tant, poden ser objecte d'aquest mecanisme i, finalment, perquè s'ha utilitzat com últim recurs. Tal com diu la decisió: *era impossible aconseguir la unanimitat al Consell i, per tant, es va donar "carta blanca" a la cooperació.*

6.2. Impost de transaccions financeres

D'ençà que esclatà la crisi econòmica, s'ha debatut la possibilitat d'introduir un gravamen sobre les entitats financeres per haver propiciat, en part, l'agreujament d'aquesta situació. Els pressuposts dels estats s'han vist reduïts a causa de les ajudes donades al sector financer; per això, sembla just que aquestes entitats contribueixin a compensar la despesa pública duita a terme.

S'aposta per instaurar aquest gravamen per evitar determinades conductes de les entitats financeres com per exemple un endeutament desmesurat, funcionant així com una espècie de corrector que doni estabilitat als mercats.

Abans de la posada en marxa d'una cooperació reforçada en aquest sentit, en les principals reunions econòmiques mundials (G20, FMI, etc.) ja s'havia plantejat la necessitat d'adoptar unes mesures financeres per reduir els efectes de la crisi, però aquestes propostes no s'arribaren a dur a terme.

28 Alemanya, Àustria, Bèlgica, Bulgària, Eslovenia, Espanya, França, Hungria, Itàlia, Letònia, Luxemburg, Malta, Portugal i Rumania són els estats membres participants.

29 DOUE L323/18, de 22 novembre 2012.

30 DOUE L 23/41, de 28 gener 2014.

El Regne Unit³¹ és un dels estats que s'ha manifestat en contra d'aquest impost, ja que aplica l'anomenat *Stamp Duty*, un impost que ja grava les transaccions financeres. Amb aquesta negativa del Regne Unit i d'altres estats membres s'impediria poder aconseguir la unanimitat al Consell i, per tant, no es podria adoptar un impost sobre transaccions financeres a nivell europeu; és aquí on entra en joc la cooperació reforçada, que fou sol·licitada per onze estats membres.³²

Aquest gravamen té com a objectius:

- Crear un mercat únic i, per tant, reduir els gravàmens nacionals sobre aquestes transaccions.
- Garantir que el sector financer contribueixi a minvar la despesa pública.
- Animar el sector financer a dur a terme activitats més responsables.

D'acord amb la Directiva 2011/0261, de 28 de setembre de 2011 aquest impost abasta un àmbit d'aplicació concret: “transaccions financeres on intervé una institució financera domiciliada a un estat membre de la Unió o externa d'una de les parts de la transacció”

Es basa, doncs, amb el principi de residència, per la qual cosa la imposició d'aquest gravamen tindrà lloc a l'estat on estigui establerta la institució financera.

A més a més, cal que esmentem que la instauració d'aquest nou impost resulta beneficiosa tant per als estats que formen part de la cooperació reforçada com per a la pròpia Unió Europea, ja que resultarà una font d'ingressos propis per a Europa i, per tant, els estats no hauran de fer tantes aportacions.

6.3. Patent unitària

Entenem una patent com aquell atorgament, per part d'un estat, d'una sèrie de drets a l'inventor d'un producte innovador susceptible de ser explotat industrialment, a canvi de la divulgació de la seva invenció. Es pretén que aquesta “protecció” a l'inventor no només tenguí efectes dins el marc geogràfic de l'estat on ha estat creat el producte, sinó també en altres estats membres.

La decisió del Consell de 10 de març del 2011 per la qual s'atorga una cooperació reforçada en l'àmbit de creació d'una patent unitària, reitera que es compleixen tots els requisits exposats al TFUE i al TUE per poder autoritzar aquest mecanisme. La decisió del Consell és de l'any 2011; es tracta, doncs, d'una cooperació reforçada relativament recent i que va tenir i que segueix tenint una gran repercussió, ja que són 25 els estats membres que en formen part (en queden al marge Itàlia i Espanya).

31 També s'han manifestat en contra: Suècia, Països Baixos, Luxemburg i la República Txeca.

32 Bèlgica, Alemanya, Estònia, Grècia, Espanya, França, Itàlia, Àustria, Portugal, Eslovènia i Eslovàquia.

L'any 2000 la Comissió Europea ja intentà posar un punt d'inici pel que fa a aquesta matèria. Es pretenia atorgar un únic títol de patent que fos vàlid a tots els estats membres, però aquesta iniciativa no fou ben acollida ja que els estats no es posaven d'acord en el règim de traducció.³³ Després d'això, dotze estats membres van demanar a la Comissió que proposàs una cooperació reforçada en l'àmbit abans esmentat, cosa que va fer i va presentar al Consell l'any 2010.

Amb aquesta cooperació, els invents es protegeixen mitjançant les patents que s'hagin atorgat per l'Oficina Europea de Patents (OEP). La intenció és evitar que els òrgans dels estats membres hagin d'atorgar una traducció i una validació un cop concedida la patent per l'OEP.

Aquesta ha estat una cooperació amb algunes controvèrsies, que passam a tractar seguidament analitzant la Resolució del TJUE sobre controvèrsies amb la cooperació de patent unitària:

Com ja s'ha apuntat més amunt, la cooperació reforçada pel que fa a una patent unitària fou adoptada per tots els estats membres en aquell moment menys per Espanya i Itàlia. Aquests dos Estats presentaren un recurs d'anul·lació argumentant que:

1. Consideren que la matèria de patent unitària no forma part de les competències compartides, sinó de les exclusives de la Unió i, per tant, no pot ser objecte de cooperació.

Els dos estats al·leguen que la pretensió amb la cooperació reforçada és la creació d'un títol europeu taxat a l'article 118 del TFUE i, per això, consideren que cal emmarcar-lo dins les competències exclusives de l'article 3.1.b del TFUE (normes sobre competència necessària per al funcionament del mercat interior.) D'acord amb el TJUE hem d'entendre el concepte de mercat interior com: *espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada* (art. 26 del TFUE). Quan l'apartat 1 de l'article 26, abans citat, parla de "la conformitat amb les disposicions pertinents dels Tractats" no només fa referència a les competències dels articles 114 i 115 del TFUE, sinó també les de l'article 118; per tant, queda determinat que no forma part de les competències exclusives.

De fet, com s'esmenta al Comunicat de premsa número 47/13 de 16 d'abril de 2013 (Luxemburg) "el TFUE faculta la Unió per crear títols europeus de propietat intel·lectual i, per tant, els seus règims lingüístics estan lligats amb la creació d'aquests títols. És per

³³ La proposta actual ha decidit el següent: en principi la patent es pot sol·licitar en qualsevol llengua però també, obligatòriament, haurà d'acompanyar-se una traducció a l'anglès, francès o alemany. Durant un període transitori de 12 anys com a màxim, les patents atorgades en alemany o francès s'hauran de traduir a l'anglès i si fossin atorgades en anglès s'hauran de traduir a una altra llengua oficial de la Unió.

això que, en estar incloses dins l'àmbit de funcionament del mercat interior, són competències compartides”.

2. Intenció que aquests dos estats en quedassin al marge, vulnerant així el caràcter obert de la cooperació que proclama l'article 20 del TUE.

Un dels pilars fonamentals de les cooperacions reforçades és precisament reforçar el procés d'integració. Espanya i Itàlia consideren que hi ha hagut una desviació de poder i argumenten que es veuen marginats pel que fa al règim lingüístic. El TJUE considera que els països que poden assumir uns objectius concrets es poden permetre formar part d'una cooperació, els que no ho poden fer s'hi han de mantenir al marge.

Com s'esmenta al Comunicat de premsa número 47/13 de 16 d'abril de 2013 (Luxemburg) precisament, amb l'adopció del mecanisme, estam contribuint al procés d'integració.

3. Utilització d'aquest mecanisme NO com a últim recurs i per una falta de motivació.

Com ha fet constar el TJUE a la seva resolució, sí que es va acudir a aquest mecanisme com a últim recurs. Hem de tenir en compte que l'article 20.2 del TUE quan esmenta aquest concepte fa referència al fet que el Consell autoritzarà una cooperació quan arribi a la conclusió que els objectius no s'haguessin pogut aconseguir d'una altra manera, per la qual cosa es deixa un marge de discrecionalitat bastant elevat al Consell. Tot i això, el fet que l'any 2000 ja s'intentàs propiciar una patent unitària i que aquesta no es presentàs fins l'any 2011 ens permet apreciar un lapse temporal considerable.

Al comunicat de premsa anteriorment citat es fa constar la idea que, efectivament, resultaria massa arbitrari el fet que després de qualsevol negociació infructuosa es posàs en marxa la cooperació reforçada, desvirtuant així els interessos de la Unió. El TJUE, sense entrar a jutjar la resolució del Consell, finalitza dient que aquest òrgan ha duit a terme la seva tasca d'una manera diligent i imparcial.

Així també el TJUE no considera que hi hagi una falta de motivació tot i que reconeix que la decisió del Consell és concisa però completa.

4. Perjudici al mercat interior i a la cohesió econòmica i social produint així un desnivell entre estats

El règim lingüístic estipulat en la cooperació de la patent unitària podria produir una discriminació per a aquelles empreses que no treballen en la llengua fixada a la patent

unitària. És veritat que a simple vista podria resultar un avantatge per aquells estats que tenen a l'abast la llengua de la patent, però al cap i a la fi es tracta d'una discriminació “natural” ja que les cooperacions reforçades vinculen als estats que en formen part, per la qual cosa, aquells que no en formen part es mantenen al marge i, com ha reiterat el TJUE: d'això es tracten les cooperacions reforçades.

Al Comunicat de premsa número 47/13 de 16 d'abril de 2013 (Luxemburg) es fa palesa la idea que el règim diferenciat que es pugui crear en el si d'aquesta cooperació no afecta els estats que no en formen part, com tampoc no tanca les portes a futures incorporacions.

Per totes les consideracions exposades, finalment, el TJUE va desestimar les pretensions d'Itàlia i Espanya.

7. Procediment a seguir

L'article 329 del TFUE és un dels preceptes més significatius en aquesta matèria, ja que hi podem trobar determinat el procediment que hauran de dur a terme els països interessats a agrupar-se i formar una cooperació reforçada. Aquest precepte estableix que:

1 . Els Estats membres que vulguin establir entre si una cooperació reforçada en qualsevol dels àmbits previstos en els Tractats, amb excepció dels àmbits de competència exclusiva i de la política exterior i de seguretat comuna, dirigiran a la Comissió una sol·licitud, en la qual precisaran l'àmbit d'aplicació i els objectius de la cooperació reforçada prevista. La Comissió podrà presentar al Consell una proposta en aquest sentit. Si no presenta cap proposta, la Comissió comunicarà els motius als estats membres interessats.

L'autorització prevista en el paràgraf primer per a dur a terme una cooperació reforçada serà concedida pel Consell a proposta de la Comissió i prèvia aprovació del Parlament Europeu.

2 . La sol·licitud dels Estats membres que vulguin establir entre si una cooperació reforçada en el marc de la política exterior i de seguretat comuna es dirigirà al Consell. Serà transmesa a l'Alt Representant de la Unió per a Assumptes Exteriors i Política de Seguretat, perquè aquest dictamini sobre la coherència de la cooperació reforçada prevista amb la política exterior i de seguretat comuna de la Unió, així com a la Comissió, perquè aquesta dictamini, en particular, sobre la coherència de la cooperació reforçada prevista amb les altres polítiques de la Unió. Es transmetrà així mateix al Parlament Europeu a títol informatiu.

L'autorització per dur a terme una cooperació reforçada es concedirà mitjançant una decisió del Consell, que es pronunciarà per unanimitat.

De la lectura d'aquest precepte se'n deriva que són els estats membres interessats a formar una cooperació reforçada els que hauran de sol·licitar a la Comissió que proposi al Consell un projecte de cooperació reforçada. La intervenció dels estats es limita a fer arribar a la Comissió la seva intenció d'iniciar aquest mecanisme. En aquell cas en què els estats remetin una sol·licitud a la Comissió i aquesta no presenti cap proposta al Consell, aquest òrgan informará els estats membres participants de la raó que l'ha duit a desestimar l'impuls d'aquest instrument.

Podem dir que és la Comissió l'òrgan que té el monopoli pel que fa a la iniciativa i, de fet, la decisió que adopti aquesta davant la possibilitat de tirar endavant o no una cooperació reforçada no està sotmesa a cap tipus de control jurídic o polític.

Una altra qüestió que hem d'apuntar és que de la lectura del precepte citat anteriorment no es resol una incògnita determinant: el lapse temporal en el qual la Comissió ha de resoldre la sol·licitud. Amb aquesta incògnita també es deixa sense resoldre el *dies ad quem* a partir del qual els estats membres han d'entendre que els ha estat denegada la sol·licitud per silenci administratiu.

La naturalesa del control de la Comissió tampoc es veu clara amb la lectura de l'articulat del TFUE. La doctrina s'ha decantat per un control d'oportunitat; així, aquest òrgan no estaria obligat a presentar una proposta al Consell tot i que la sol·licitud emesa pels estats membres complís amb tots els requisits exigits als Tractats. Si consideràssim que la Comissió du a terme un control de legalitat, aquesta només podria no presentar un informe al Consell en el cas que la sol·licitud dels estats membres ostentàs vicis.

Podem apreciar, doncs, una discrecionalitat de la Comissió tenint en compte que el TFUE no preveu que la resposta de denegació de la Comissió pugui ser modificada per unanimitat del Consell.

Un cop el Consell hagués rebut la proposta d'una cooperació reforçada per part de la Comissió, aquest s'haurà de pronunciar sobre la seva autorització mitjançant la majoria qualificada, prèvia consulta al Parlament Europeu.

8. Les relacions entre estats

Aquest és un dels apartats més importants en relació amb les cooperacions reforçades, ja que hem de tenir en compte que quan una sèrie d'estats membres tenen intenció de posar en marxa aquest mecanisme es crea un règim diferenciat pel que fa a aquells estats que no en formen part. Què passa amb aquests estats que no en formen part?

Com ja sabem, aquest mecanisme d'integració està obert a tots aquells estats que en vulguin formar part (com es fa palès a l'article 20 del TUE). És veritat que es necessiten com a mínim nou estats membres per poder iniciar una cooperació reforçada, però això no vol dir que els estats que la conformin estiguin facultats per vetar possibles incorporacions posteriors. És per això que deim que no hi ha “elegits” ni “candidats naturals”, estam parlant d'un conjunt d'estats que, havent fracassat l'intent d'adoptar una mesura legislativa d'acord amb el procediment ordinari, desitgen intentar-ho per la via de l'últim recurs, mitjançant la cooperació reforçada. Tot i això, hem de dir que a la pràctica, els “petits” estats membres potser es troben en un desavantatge en el cas que vulguin iniciar una cooperació reforçada, tenint en compte els pocs vots que tenen al Consell en comparació amb els Estats “grans”, atès que és necessària la majoria qualificada al Consell. Segons URREA CORRES³⁴ aquesta és una mesura encertada per dues raons:

- 1) El fet d'exigir un mínim d'estats que en formin part fomenta poder arribar a l'objectiu primordial pel qual s'han instaurat les cooperacions reforçades: garantir a aquells estats que no han pogut dur endavant una proposta legislativa per la via ordinària, per no haver superat la majoria qualificada o la unanimitat requerida al Consell, que puguin tirar endavant el seu projecte d'integració mitjançant el mecanisme de la cooperació reforçada.

Els estats que formen part d'aquest projecte d'integració representen l'àmplia majoria, per la qual cosa, aquest límit de nou estats membres resulta una mesura de control per tal que els projectes que es vulguin dur a terme mitjançant el mecanisme de la cooperació tinguin suport, i s'evita així la proliferació de successives cooperacions únicament formades entre pocs estats membres.³⁵

- 2) S'evita que es formin grups massa selectius i minoritaris. Els estats que conformin una cooperació, un cop iniciada, ja no es podran deslligar del marc normatiu creat, per la qual cosa s'hi veuran plenament vinculats.

34 URREA CORRES, M. : *La cooperación reforzada en la Unión Europea*. Ed.Colex, Madrid, 2002 pàg. 137-138.

35 Segons GRILLER el fet de permetre que pocs estats poguessin conformar una cooperació reforçada conduiria a la fragmentació de la Unió. Hem de tenir en compte que cada cooperació reforçada que es creàs tindria el seu propi marc institucional la qual cosa dificultaria les relacions entre els Estats que en formen part i aquells que es mantenen al marge.

Com ja hem dit, la cooperació reforçada és un instrument que deixa oberta la possibilitat que estats membres que en un inici no en formaven part, posteriorment sí que ho facin. Molts autors han considerat que aquests nous estats que s'incorporen a la cooperació haurien de rebre l'ajuda necessària per part dels que ja en formen part, perquè es considera que aquells que es vulguin incorporar més tard estan en una situació desavantatjosa ja que no han format part de la creació i, per tant, tampoc no han adoptat des del principi el marc legislatiu propi de la cooperació reforçada. La gran incògnita resulta d'esbrinar què podem entendre per ajuda o assistència i de quin tipus hauria de ser aquesta.

Evidentment, els estats que no formen part de la cooperació reforçada hauran de respectar el marc normatiu que s'ha creat un cop iniciada aquesta cooperació i únicament es veuran vinculats pel dret comunitari general.

9. Conclusions

Les cooperacions reforçades són un mecanisme per avançar en uns propòsits que van units a la idea d'integració. Tanmateix, voldríem destacar aquí alguns dels seus aspectes valorats com a positius i d'altres valorats com a negatius.

9.1. Aspectes positius

Desviament d'un camí comú	Els estats capacitats per poder avançar en un procés d'integració mitjançant les cooperacions reforçades ho poden dur a terme sense la participació de tots els estats membres; els que no en formen part es mantindran al marge.
Teoria de l'avantguarda	Molts autors i part de la doctrina veuen aquest mecanisme no com un instrument utilitzat com a últim recurs, com diuen els tractats, sinó com un instrument per tal d'impulsar els estats cap a una integració. Es tracta de crear un grup d'avantguarda format per estats membres que progressin i que siguin els capdavanters per tal de guiar aquells altres que queden "enrere".
Mecanisme de diferenciació permès als tractats	El fet que sigui un mecanisme que es fa constar als tractats és molt important, si ho miram des de la perspectiva que no tots els estats reclamen (ni poden) avançar en una mateixa direcció. Si aquest instrument de diferenciació no estigués previst, la necessitat de seguir avançant hagués conduït a dur a terme una unió d'estats per tal d'aconseguir uns objectius al marge del marc

	institucional de la Unió, la qual cosa suposaria un perill.
--	---

9.2. Aspectes negatius

Una forma d'insolidaritat	Argument sostingut per Andrés Ortega ³⁶ segons el qual <i>“las cooperaciones reforzadas podrian llevar a reducir la solidaridad entre Estados miembros, o incluso hacia el exterior, si, por ejemplo, se crearan áreas de influencia y, por poner por caso, la ayuda a los países Bálticos la financiaran sólo los Estados del Norte y la política mediterránea quedara sólo en manos de los Estados del Sur en la UE”</i> .
Opacitat	El fet que es creïn cooperacions reforçades amb un marc institucional propi, quedant al marge altres estats, ens porta a pensar que ens podem trobar davant una opacitat o el que és el mateix, una falta de transparència. Hi ha conceptes o afirmacions no prou clars. ³⁷
Regulació d'una mateixa matèria	És possible que una sèrie de cooperacions reforçades regulin un mateix aspecte, o una mateixa matèria? De la lectura dels tractats no se'n desprèn una idea contrària, per la qual cosa hem de determinar que si ens trobàssim amb aquesta situació podria conduir a unes friccions o possibles rivalitats i tensions entre els components de les cooperacions reforçades.
Europa a “la carta”	Romano Prodi ³⁸ (President de la Comissió Europea entre 1999 i 2004) digué: <i>“L'instrument de les cooperacions reforçades previst pels tractats no margina les institucions europees, al contrari, les cooperacions reforçades recorren precisament a les institucions, procediments i mecanismes previstos pels tractats ”</i> Aquestes paraules reiteren la idea que les cooperacions reforçades són mecanismes previstos als Tractats i per tant, dins el

36 BARRERA PEREA, S. : « Cooperaciones reforzadas, ¿nuevo motor de la UE ampliada?». Centro Argentino de Estudios Internacionales ,Programa Europa.
<http://www.caei.com.ar/sites/default/files/euro-14.pdf>

37 El Tractat UE dicta que les cooperacions reforçades estan obertes a "tots els estats membres" (article 43 B), mentre que Islàndia, Noruega i Suïssa són membres plens de Schengen sense ser estats membres de la Unió Europea.

38 Citat per BARRERA PEREA, S. : « Cooperaciones reforzadas, ¿nuevo motor de la UE ampliada?». Centro Argentino de Estudios Internacionales ,Programa Europa.
<http://www.caei.com.ar/sites/default/files/euro-14.pdf>

marc institucional de la Unió. Davant d'aquestes paraules es pronuncià Camilo Nogueira³⁹ (polític gallec) fent palesa la idea d'una Europa “a la carta”, és a dir, una Europa sotmesa als interessos intergovernamentals.

Com es pot veure, s'han fet constar més aspectes negatius que positius, per la qual cosa la conseqüència lògica seria concloure amb un balanç negatiu de les cooperacions reforçades. Tot i així no estic segura de decantar-me cap a un extrem concret, ja que baix el meu punt de vista es tracta d'un mecanisme amb una envergadura considerable i estipulat degudament als tractats com per determinar una opinió negativa rotunda.

El concepte de “l'Europa a la carta” ressona amb intensitat a l'hora de parlar de les cooperacions reforçades, a més del concepte d'una “Europa a distintes velocitats”. A simple vista aquestes dues afirmacions semblen sinònimes, però la veritat és que molts autors han donat suport a la idea que són conceptes antagònics.

La idea “d'Europa a la carta” consisteix en l'anomenat “pick and choose”, és a dir, una sèrie d'estats membres s'agrupen per tal d'avançar en un ítem concret però es permet als restants no participar-hi. Així doncs, els estats escullen l'àmbit en el qual prefereixen progressar i quins són aquells que en quedaran al marge.

Pel que fa al concepte de “l'Europa a distintes velocitats” es mira des del prisma d'una piràmide escalonada jerarquitzada, per la qual cosa els estats que poden assolir certes mesures per avançar en el procés d'integració són els que al cap i a la fi “lideraran” el procés. Segons aquesta teoria, aquests estats mencionats han de poder avançar sense la necessitat d'“arrossegar” els més petits, que no poden fer front a aquest procés d'integració amb la mateixa força que la resta.⁴⁰ Així, estam parlant d'una contraposició a la idea de capacitat, davant de la idea de voluntat.

Segons el meu punt de vista, el darrer concepte “d'Europa a distintes velocitats” és el més realista. Hem de tenir en compte que ens trobam davant una heterogeneïtat d'estats i d'objectius, i hem de ser conscients que no tots poden aportar un mateix grau d'implicació i, per tant, la conseqüència lògica serà un desenvolupament diferenciat i a distints nivells.

39 Citat per BARRERA PEREA, S. : « Cooperaciones reforzadas, ¿nuevo motor de la UE ampliada?». Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Europa.
<http://www.caei.com.ar/sites/default/files/euro-14.pdf>

40 L' “Europa a distintes velocitats” requereix, com subratllava l'Informe Tindemans, que s'estableixi un mecanisme d'ajuda o assistència a favor dels estats “retardats”, això és, els que queden fora del grup d'avanguardia.

En una entrevista de La Vanguardia⁴¹ al President del Parlament Europeu, Martin Schulz, reconeixia una fractura de la Unió prenent com a punt de referència el fet que estam davant una Europa a distintes velocitats. Així doncs, Martin Schulz no ho veu des d'una perspectiva positiva, sinó negativa: “Estem en una Europa de diverses velocitats i aquest és un dels problemes que tenim. No només hi ha un desequilibri macroeconòmic, també tenim l'eurozona i la zona no euro, amb una certa tendència a l'escissió que a mi em sembla perillosa.”

Davant d'aquest argument de Martin Schulz no ens queda altra rèplica que fer constar la necessitat d'avançar en projectes d'integració i tenir en compte que no tots els estats membres els poden assolir.

La perspectiva de noves incorporacions d'estats a la Unió fa pensar en una diversitat encara major d'interessos que requeriran un tractament específic, tractament que ben bé es podria dur a terme mitjançant el mecanisme de les cooperacions reforçades (actualment tenen l'estatus de països candidats Islàndia,⁴² Turquia⁴³ i Montenegro.⁴⁴).

Cal tenir en compte que des del Tractat d'Àmsterdam fins al moment actual, només s'han duit a terme les tres cooperacions reforçades que s'han esmentat en aquest treball. És inevitable pensar, com hem esmentat anteriorment, que amb tants estats membres es produirà una divergència major d'interessos que farà més necessari recórrer a la cooperació reforçada.

Quin és, al meu entendre, el valor de les cooperacions reforçades? És evident que els 28 (amb la recent incorporació de Croàcia) estats membres de la Unió es troben en diferents moments de desenvolupament econòmic i social i, en molts casos, ostenten interessos diferents. Aconseguir

41 La Vanguardia, secció economia, de dia 21 d'abril 2014

42 Islàndia inicià les negociacions per formar part de la Unió el 2009, però després de patir una forta crisi econòmica i haver pujat al poder una coalició de centre dreta, varen decidir suspendre les converses.

43 Alemanya com França es van posicionar en contra de les negociacions per tal de que aquella pogués formar part de la Unió degut, en gran part, al temor a una immigració turca.

Tot i que Turquia ha obtingut l'estatus de país candidat segueix havent-hi diversos obstacles per a la seva adhesió:

1. La qüestió Xipriota: els turcs dominen el nord de Xipre, i tenen una cultura musulmana, mentre que el sud de Xipre té una cultura cristiana i de fet, ja forma part de la Unió. La república turca del nord de Xipre només és reconeguda internacionalment per Turquia.
2. L'oposició de França i Alemanya.
3. La Comissió Europea critica la restringida llibertat de premsa i la discriminació existent cap a les minories. Així com l'empresonament de determinats periodistes i activistes per les seves crítiques al govern.

44 Montenegro va proclamar la seva independència l'any 2006, i va rompre així la federació creada amb Sèrbia i fou a partir d'aquest moment quan inicià les negociacions per tal de poder formar part de la UE. El mes de desembre de 2010 va aconseguir l'estatus de país candidat tot i que Europa reclama uns esforços per part de Montenegro: àrea de funcionament de justícia, llibertat de premsa, cooperació amb la societat civil, reformes dins l'administració pública i també en les situacions de discriminació.

una unió total entre els estats europeus en totes les matèries és una tasca difícil, atesa la diversitat de què hem parlat. Davant aquest desig d'unitat hi ha també la particular situació de cada un dels estats. Caldria trobar un mecanisme que permetés l'adopció d'acords que, si bé es plantejaven amb la idea d'afavorir polítiques comunes entre diversos estats, no suposassin la ruptura de la Unió. En aquest sentit, el mecanisme de les cooperacions reforçades possibilita que l'avenç d'alguns dels estats membres no vagi en detriment de la resta ni faci perillar els principis bàsics de la Unió.

10. Bibliografia

- ALCOCEBA GALLEGO, M.A.: « El limitado control del tribunal de justicia sobre el consejo al autorizar una cooperación reforzada (sentencia del tribunal de justicia de 16 de abril de 2013, España e Italia c. consejo -ASS. C-274/11 Y C-295/11-)». *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 31 (2013).
- BARRERA PEREA, S.: «Cooperaciones reforzadas, ¿nuevo motor de la UE ampliada?». Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Europa.
<http://www.caei.com.ar/sites/default/files/euro-14.pdf>
- CARRASCOSA GONZÁLEZ. J.: «La ley aplicable a la separación judicial y al divorcio en defecto de elección de ley por los cónyuges». Cuadernos de Derecho Transnacional (Març 2012), Vol. 4, No 1, pp. 52-85.
<http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/CDT/article/viewFile/1464/604>
- DELMAS GONZÁLEZ, F.J.: «Propuesta de directiva de impuesto sobre transacciones financieras». *Crónica Tributaria*, núm. 145/2012.
http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron_trib/145_Delmas.pdf
- GAROT. MJ.: « El gobierno del euro». Fundació ICO.
- MARTÍNEZ CARRASCAL, C: «El impuesto sobre transacciones financieras. Descripción de la propuesta de la comisión europea». *Estabilidad Financiera*, núm. 23. Banco de España.
<http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/12/Nov/Fic/ref20122313.pdf>
- SÁNCHEZ, V.M i altres: *Derecho de la Unión Europea*. Ed. Huygens, col·lecció LEX, any 2010.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA: «Comunicado de prensa núm. 47/2013. El Tribunal de Justicia desestima los recursos interpuestos por España e Italia contra la Decisión del Consejo por la que se autoriza la cooperación reforzada en el ámbito de la patente unitaria». Luxemburg, 16 d'abril 2013. Sentència en els assumptes C-274/11 i 295/11. Espanya i Itàlia / Consell.
- URREA CORRES, M.: *La cooperación reforzada en la Unión Europea*. LEd.Colex, Madrid, 2002.