



Bruselas, 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Relaciones de la UE con el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la
República de San Marino**

Opciones para una mayor integración con la UE

{SWD(2012) 388 final}

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Relaciones de la UE con el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino

1.	INTRODUCCIÓN	4
1.1.	Las relaciones de la UE con Andorra, Mónaco y San Marino en una encrucijada.....	4
1.2.	Situaciones específicas de los pequeños países	5
2.	LAS FRAGMENTADAS RELACIONES DE LA UE CON LOS PEQUEÑOS PAÍSES	6
2.1.	Características comunes	6
2.1.1.	Acuerdos monetarios.....	6
2.1.2.	Acuerdos sobre fiscalidad del ahorro.....	7
2.1.3.	Lucha contra el fraude e intercambio de información fiscal.....	7
2.2.	Andorra	7
2.2.1.	Unión Aduanera	7
2.2.2.	Schengen	8
2.2.3.	Relaciones bilaterales con los países vecinos	8
2.2.4.	Política europea de Andorra.....	8
2.3.	Mónaco.....	9
2.3.1.	Parte del territorio aduanero de la UE.....	9
2.3.2.	Schengen	9
2.3.3.	Relaciones bilaterales con los países vecinos	9
2.3.4.	Política europea de Mónaco	9
2.4.	San Marino	10
2.4.1.	Unión aduanera	10
2.4.2.	Schengen	10
2.4.3.	Relaciones bilaterales con el país vecino	10
2.4.4.	Política europea de San Marino	10
3.	OBSTÁCULOS AL ACCESO AL MERCADO INTERIOR	11

3.1.	Libre circulación de personas.....	11
3.2.	Libre circulación de servicios y libertad de establecimiento de empresas.....	12
3.3.	Libre circulación de mercancías.....	13
4.	DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS INTERESES DE LA UE.....	13
4.1.	Mayores oportunidades económicas y de empleo para los ciudadanos y las empresas de la UE.....	13
4.2.	Beneficios mutuos en igualdad de condiciones	14
4.3.	Cooperación para objetivos compartidos	15
5.	POSIBLES OPCIONES PARA UNA INTEGRACIÓN MÁS ESTRECHA.....	16
5.1.	Opción 1: Statu quo.....	16
5.2.	Opción 2: Enfoque sectorial.....	16
5.3.	Opción 3: Acuerdo Marco de Asociación.....	17
5.4.	Opción 4: Participación en el Espacio Económico Europeo.....	18
5.5.	Opción 5: Adhesión a la UE.....	18
6.	CONCLUSIONES	19
6.1.	Cuestiones horizontales e institucionales.....	19
6.2.	Recomendaciones.....	19

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Relaciones de la UE con el Principado de Andorra, el Principado de Mónaco y la República de San Marino

Opciones para una mayor integración con la UE

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Las relaciones de la UE con Andorra, Mónaco y San Marino en una encrucijada

En Europa Occidental hay una serie de Estados independientes de pequeña extensión territorial que no son miembros de la UE: el Principado de Andorra, la República de San Marino, el Principado de Mónaco, el Principado de Liechtenstein y el Estado de la Ciudad del Vaticano¹. La UE mantiene relaciones con todos ellos, de conformidad con el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea².

Las relaciones difieren en cuanto al nivel y a su marco institucional. Por ejemplo, Liechtenstein es miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y está estrechamente relacionado con la UE a través del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), que le da acceso a su mercado interior. Este país entró también a formar parte del espacio Schengen en diciembre de 2011. En cambio, las relaciones de la UE con Andorra, Mónaco y San Marino (en lo sucesivo, «pequeños países») están reguladas por una serie de acuerdos que abarcan ámbitos específicos del acervo y las políticas de la UE.

En diciembre de 2010, el Consejo concluyó que las relaciones de la UE con estos tres miembros fueron «**amplias, aunque fragmentadas**»³, ya que sigue habiendo obstáculos para la libre circulación de personas, mercancías y servicios tanto a la UE como desde la misma, lo que ha traído consigo una serie de dificultades prácticas para los ciudadanos y las empresas de la UE, así como para los ciudadanos y las empresas de los pequeños países. Por ello, el Consejo pidió un «análisis de las posibilidades y las modalidades de su posible integración gradual en el mercado interior».

El Consejo adoptó un informe inicial en junio de 2011 en el marco de la Presidencia húngara e invitó al Servicio Europeo de Acción Exterior y a la Comisión a que profundizaran su análisis, incluida la exploración de «un **posible nuevo marco institucional** de las relaciones,

¹ La presente Comunicación no se ocupa de las relaciones de la UE con el Estado de la Ciudad del Vaticano ni con el Principado de Liechtenstein.

² El artículo 8 del Tratado de la Unión Europea establece que la UE «desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación.». Con arreglo a la Declaración n° 3 relativa al artículo 8 del Tratado de la Unión Europea, «la Unión tendrá en cuenta la situación particular de los países de pequeña dimensión territorial que mantienen con ella relaciones específicas de proximidad.».

³ Conclusiones del Consejo sobre las relaciones de la UE con los países de la AELC, de 14 de diciembre de 2010.

teniendo en cuenta la importancia de un enfoque coherente para el conjunto de los tres países»⁴.

Estos tres pequeños países han expresado su deseo de **reforzar sus relaciones** con la UE, a pesar de algunas diferencias de enfoque en términos de nivel y alcance. Andorra ha manifestado su disposición a estudiar diversas opciones cercanas a la adhesión a la UE, al tiempo que ha apuntado cierta preferencia por un Acuerdo Marco de Asociación. Mónaco ha expresado también su interés en debatir con mayor profundidad opciones para una mayor integración en el mercado interior. Por último, San Marino se ha mostrado dispuesto a estudiar una amplia gama de opciones para una integración europea reforzada, que van desde la adhesión al EEE hasta un Acuerdo Marco de Asociación multilateral o bilateral con la UE. Los tres países desean salvaguardar sus **características específicas e identidades** en sus relaciones con la UE.

A la luz del continuo interés manifestado por estos tres pequeños países⁵ en una mayor integración con la UE, la presente Comunicación pasa revista a las relaciones de la UE con Andorra, Mónaco y San Marino y formula una serie de recomendaciones sobre el modo de lograr tal integración. Mediante esta Comunicación, la Comisión desea recabar opiniones acerca de dichas recomendaciones, sobre cuya base tomará decisiones respecto a las próximas etapas de este proceso.

1.2. Situaciones específicas de los pequeños países

Andorra, Mónaco y San Marino tienen algunas **similitudes**. Son Estados independientes de tamaño y población pequeños, y todos tienen a uno o varios Estados miembros de la UE como únicos vecinos⁶, manteniendo con ellos relaciones muy estrechas derivadas de la historia y de afinidades políticas y culturales. Los servicios financieros y el turismo (a menudo combinados con los servicios al por menor) son la piedra angular de sus economías, aunque hay algunas señales de diversificación económica. Todos ellos son democracias parlamentarias y miembros de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

No obstante, también hay algunas **diferencias** geográficas y demográficas entre ellos.

- Andorra es el mayor país por territorio (468 km²) y población (alrededor de 78 100 habitantes). Está lejos de la gran ciudad más cercana y solo está conectado a España y Francia por dos carreteras principales.
- Mónaco comparte frontera con Francia y su población es de 36 300 habitantes aproximadamente. Tiene una superficie de 1,95 km², lo que lo convierte en el segundo país más pequeño del mundo después del Estado de la Ciudad del Vaticano.
- San Marino se halla en lo alto de una montaña y es un enclave en Italia. Su superficie es de 61,2 km², y tiene una población aproximada de 32 300 habitantes.

⁴ «Relaciones de la UE con el Principado de Andorra, la República de San Marino y el Principado de Mónaco» – Informe de la Presidencia al Consejo, de 14 de junio de 2011, documento del Consejo n° 11466/11, punto 14.

⁵ El análisis realizado en la presente Comunicación se basa en intercambios informales de opiniones con los tres pequeños países a nivel de los servicios.

⁶ Aunque Mónaco tiene un puerto en el Mar Mediterráneo.

También hay otras diferencias entre ellos, como las lenguas oficiales y sus sistemas constitucionales, jurídicos y políticos.

- Andorra es un coprincipado, siendo los Copríncipes el Presidente de Francia y el Obispo de Urgel (España).
- Mónaco es una monarquía constitucional y está estrechamente integrado con Francia, a través de numerosos tratados bilaterales.
- San Marino es una república y tiene una estrecha relación con Italia.

2. LAS FRAGMENTADAS RELACIONES DE LA UE CON LOS PEQUEÑOS PAÍSES

2.1. Características comunes

Globalmente, la UE mantiene **muy buenas relaciones** con los pequeños países. La UE es, con mucho, su principal socio tanto en el ámbito comercial como en el de las inversiones. No hay diálogo político oficial de alto nivel de los pequeños países con la UE, pero sus misiones diplomáticas están acreditadas ante la UE a nivel de embajadores, y altos cargos de sus gobiernos viajan ocasionalmente a Bruselas para reunirse con sus homólogos⁷ de la UE. Sin embargo, no hay delegación de la UE acreditada ante ninguno de los pequeños países⁸. La UE está representada en cada país por uno de sus Estados miembros⁹.

En lo que respecta al **marco jurídico** con estos países, el comercio bilateral de mercancías entre la UE y los tres pequeños países se rige por acuerdos de unión aduanera: Mónaco tiene un acuerdo de este tipo con Francia y forma parte del territorio aduanero de la UE, y San Marino y Andorra tienen cada uno un acuerdo de unión aduanera con la UE. Además, la UE tiene acuerdos monetarios y acuerdos sobre fiscalidad del ahorro con los tres pequeños países. La Comisión ha propuesto negociar con ellos acuerdos de lucha contra el fraude e intercambio de información fiscal¹⁰.

2.1.1. Acuerdos monetarios

La UE dispone actualmente de **acuerdos monetarios**¹¹ con cada uno de los pequeños países, lo que les permite utilizar el euro como moneda de curso legal y acuñar monedas en euros hasta un valor máximo. A cambio, los pequeños países se han comprometido a incorporar gradualmente a su legislación interna el acervo¹² de la UE relativo a los billetes de banco y

⁷ Por ejemplo, los Ministros de Asuntos Exteriores de Andorra y San Marino visitaron Bruselas en enero de 2012 y julio de 2012 respectivamente.

⁸ A modo de comparación, la Delegación de la UE en Berna está acreditada ante Liechtenstein.

⁹ En Andorra y Mónaco se efectúa una rotación semestral. Italia, como único Estado miembro de la UE que tiene una embajada en San Marino, representa a la UE en ese país.

¹⁰ Comunicación de la Comisión sobre «formas concretas de reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal, también en relación con terceros países» (COM (2012) 351 final, Bruselas, 27 de junio de 2012).

¹¹ Acuerdo monetario entre la Unión Europea y el Principado de Andorra (DO C 369 de 17.12.2011, p. 1); Acuerdo monetario entre la Unión Europea y el Principado de Mónaco (DO C 310 de 13.10.2012, p. 1); Convenio monetario entre la Unión Europea y la República de San Marino (DO C 121 de 26.4.2012, p. 5).

¹² Tal como se establece en el anexo de cada Acuerdo.

monedas en euros, la legislación financiera y bancaria, la prevención del blanqueo de capitales, el fraude y la falsificación y el intercambio de información estadística. Los pequeños países han aceptado la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia de la UE para la solución de diferencias entre las Partes en relación con estos acuerdos.

2.1.2. Acuerdos sobre fiscalidad del ahorro

La UE tiene **acuerdos sobre fiscalidad del ahorro**¹³ con los tres pequeños países, que establecen medidas equivalentes a las de la Directiva 2003/48/CE en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses¹⁴. Dentro de este marco, los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, efectuados en dichos Estados a los beneficiarios efectivos que sean personas físicas identificadas como residentes de un Estado miembro de la UE, deben estar sujetos a una retención a cuenta aplicada por los agentes pagadores establecidos en el territorio de esos Estados; la mayoría de los ingresos de esa retención se transferirá al Estado miembro de residencia de la persona de que se trate.

Las consultas celebradas en 2009 con las autoridades competentes de Andorra, Mónaco y San Marino confirmaron la disponibilidad de dichos países para **modificar sus acuerdos** con la UE en consonancia con el resultado de la revisión de la Directiva sobre el Ahorro. Una vez el Consejo apruebe una autorización de negociación, podrán comenzar las negociaciones formales para actualizar los acuerdos.

2.1.3. Lucha contra el fraude e intercambio de información fiscal

Prevía recomendación de la Comisión, el Consejo autorizó a la Comisión para negociar **acuerdos de lucha contra el fraude e intercambio de información fiscal** con Andorra, Mónaco y San Marino¹⁵, sobre la base de la experiencia adquirida en el marco de negociaciones similares con Liechtenstein, teniendo en cuenta la evolución de la situación internacional en este ámbito. La Comisión está contemplando la posibilidad de que haya acuerdos de dos pilares, no solo con medidas de lucha contra el fraude, sino también con una cooperación fiscal administrativa global.

2.2. Andorra

2.2.1. Unión Aduanera

La UE ha celebrado un acuerdo con Andorra por el que se establece una **unión aduanera**¹⁶ en el sector de los productos industriales. El Acuerdo establece que los productos agrícolas

¹³ Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses (DO L 359 de 4.12.2004, p. 33); Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Mónaco por el que se prevén medidas equivalentes a las establecidas en la Directiva 2003/48/CE (DO L 19 de 21.1.2005, p. 55); Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de San Marino relativo al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la Directiva 2003/48/CE del Consejo en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses. Memorándum de Acuerdo (DO L 381 de 28.12.2004, p. 33).

¹⁴ DO L 157 de 26.6.2003, p. 38.

¹⁵ Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 19 de enero de 2010 (documento del Consejo 5400/10).

¹⁶ Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Económica Europea y el Principado de Andorra de 28 de junio de 1990 (DO L 374 de 31.12.1990, p. 16); el Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1991.

andorranos que se introduzcan en la UE no están sometidos a derechos de importación, mientras que Andorra tiene derecho a cobrar derechos de importación sobre las importaciones de productos agrícolas procedentes de la UE. El Acuerdo funciona bien, y en 2011 se celebró un **Protocolo** por el que se amplió a las medidas de seguridad aduanera.

Además, un **Acuerdo de Cooperación**¹⁷ establece el marco necesario para la cooperación en una serie de ámbitos, en particular la política regional en los Pirineos. En 1997, la UE y Andorra firmaron un **Protocolo Veterinario**, con objeto de mantener los flujos tradicionales de comercio de animales vivos y de productos de origen animal, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento de las normas de la UE¹⁸. En consecuencia, Andorra ha incorporado el acervo de la UE en materia de legislación alimentaria general y legislación marco y de higiene para el control de las enfermedades animales.

2.2.2. Schengen

Andorra no forma parte del espacio Schengen. En las fronteras entre Andorra y sus vecinos Francia y España se efectúan **controles fronterizos**. Sin embargo, coordina con el espacio Schengen sus requisitos para la expedición de visados y acepta visados Schengen. En aplicación de una política pragmática de los Estados miembros del espacio Schengen, en las fronteras exteriores de la UE los nacionales andorranos están autorizados para pasar el control de pasaporte en las cabinas para los ciudadanos de la UE y de los Estados miembros de la AELC.

2.2.3. Relaciones bilaterales con los países vecinos

Andorra mantiene relaciones privilegiadas con **Francia y España** y también con **Portugal**, a través de acuerdos en diversos ámbitos, como la libre circulación de personas, la educación y la justicia y los asuntos de interior.

2.2.4. Política europea de Andorra

Andorra ha mostrado un **gran interés** en reforzar su integración con la UE y un **fuerte compromiso** al respecto.

En 2010, el Gobierno andorrano elaboró un documento oficioso en el que anunciaba su deseo de que hubiera una mayor cooperación. En 2011, Andorra presentó un memorando a la UE, en el que se detallaban los ámbitos en los que veía obstáculos para acceder al mercado interior. En junio de 2012, Andorra aprobó la revisión de una Ley para abrir más su economía a las inversiones.

Andorra **desea estrechar sus relaciones con la UE** negociando un nuevo acuerdo que tenga en cuenta que Andorra está situada geográficamente dentro de la UE, así como las especificidades de Andorra, la posibilidad de aplicar períodos transitorios en determinados ámbitos, como la libre circulación de personas, y la participación de Andorra en los programas y agencias de la UE.

¹⁷ Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y el Principado de Andorra (DO L 135 de 28.5.2005, p. 14).

¹⁸ Protocolo sobre cuestiones veterinarias complementario del Acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad Económica Europea y el Principado de Andorra (DO L 148 de 6.6.1997, p. 16).

2.3. Mónaco

2.3.1. Parte del territorio aduanero de la UE

Mónaco tiene un Acuerdo Aduanero con Francia, por lo que forma parte del **territorio aduanero de la UE**¹⁹.

Además, Mónaco y la UE han celebrado un **Acuerdo para la aplicación de determinados actos comunitarios** en el territorio del Principado de Mónaco²⁰. Su objeto es facilitar la venta de medicamentos monegascos de uso humano y veterinario, productos cosméticos y productos sanitarios en el mercado de la UE. El Acuerdo establece la aplicación del acervo pertinente en este ámbito en el territorio de Mónaco.

2.3.2. Schengen

Mónaco no es Parte Contratante en el Convenio de Schengen. No obstante, en virtud de dos acuerdos bilaterales con Francia²¹, su territorio está dentro de las fronteras exteriores del espacio Schengen; por ello, los nacionales de la UE y Mónaco pueden viajar libremente sin visado por todo el espacio Schengen, incluido Mónaco. Los acuerdos disponen las necesarias salvaguardias de seguridad y el establecimiento de controles en las fronteras exteriores de Mónaco, que son efectuados por las autoridades francesas en los puestos fronterizos exteriores *Monaco-Heliport* y *Monaco-Port*. Además, los permisos de residencia monegascos son equivalente a visados Schengen.

2.3.3. Relaciones bilaterales con los países vecinos

Mónaco tiene una serie de **acuerdos económicos con Francia**, que, en determinados casos, dan como resultado que Mónaco apruebe y aplique las mismas normas que los Estados miembros de la UE. Por ejemplo, dado que Francia aprueba legislación interna que transpone Directivas de la UE en determinados ámbitos cubiertos por los acuerdos bilaterales con Mónaco, el Principado aplica directamente la legislación francesa en dichos ámbitos. No obstante, ello no da a Mónaco acceso automático al mercado interior de la UE en estos ámbitos, al no haber un acuerdo con la UE. Además, no existen mecanismos de la UE para supervisar la aplicación de la legislación o perseguir cualquier infracción.

2.3.4. Política europea de Mónaco

Mónaco ha manifestado su interés en obtener un mayor **acceso al mercado interior de la UE** en sectores específicos, inclusive por lo que respecta a la libre circulación de personas y mercancías.

En 2012, Mónaco presentó un memorando a la UE sobre este asunto, en el que se detallaban los ámbitos en los que veía obstáculos para acceder al mercado interior.

¹⁹ Artículo 3, apartado 2, del Reglamento (CEE) n° 2913/92, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

²⁰ Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Principado de Mónaco para la aplicación de determinados actos comunitarios en el territorio del Principado de Mónaco (DO L 332 de 19.12.2003, p. 42).

²¹ Dos Acuerdos en forma de canje de notas entre Mónaco y Francia, firmados el 15 de diciembre de 1997, adaptaron la sección del Convenio sobre Relaciones de Buena Vecindad, de 18 de mayo de 1963, sobre la entrada, la estancia y el establecimiento de extranjeros en Mónaco a las disposiciones del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen.

Mónaco está dispuesto a seguir debatiendo la posibilidad de celebrar un acuerdo global con la UE sobre el acceso al mercado interior. Todo acuerdo deberá tener en cuenta la estrecha relación existente entre Mónaco y Francia, así como sus especificidades políticas y geográficas.

2.4. San Marino

2.4.1. Unión aduanera

La UE y San Marino han celebrado un **Acuerdo de Cooperación y de Unión Aduanera**²², que establece una unión aduanera que abarca todos los capítulos del Sistema Armonizado, incluidos los productos agrícolas²³. Este Acuerdo establece, además, la no discriminación por lo que se refiere a las condiciones de empleo y cooperación en diversos ámbitos, como la protección del medio ambiente, el turismo y la cultura.

2.4.2. Schengen

San Marino no forma parte del espacio Schengen, pero **no existen controles fronterizos** entre Italia y San Marino. San Marino no está asociado a la ejecución de otros elementos del acervo de Schengen, como la cooperación policial y judicial.

2.4.3. Relaciones bilaterales con el país vecino

San Marino ha celebrado varios acuerdos bilaterales con Italia, incluido uno sobre libre circulación de personas²⁴, que permite a los nacionales de San Marino trabajar y residir en Italia.

2.4.4. Política europea de San Marino

San Marino ha mostrado un **gran interés** en reforzar su integración con la UE y un **fuerte compromiso** al respecto²⁵.

En 2011, San Marino presentó un memorando a la UE, en el que se detallaban los ámbitos en los que veía obstáculos para acceder al mercado interior.

San Marino se ha manifestado dispuesto a considerar diversas opciones de mayor integración en la UE. San Marino **trata de estrechar sus relaciones con la UE** mediante la negociación de un nuevo acuerdo que tenga en cuenta que San Marino está situado geográficamente dentro de la UE, así como las especificidades del país.

²² Acuerdo de cooperación y de unión aduanera entre la Comunidad Económica Europea y la República de San Marino (DO L 84 de 28.3.2002, p. 43). Este Acuerdo se firmó el 16 de diciembre de 1991, pero no entró en vigor hasta el 1 de abril de 2002; fue completado en marzo de 2010 con una decisión «ómnibus» adoptada por la Comisión Mixta CE-San Marino, que abarca medidas arancelarias y cuestiones veterinarias y fitosanitarias (DO L 156 de 23.6.2010, p. 13).

²³ Capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado.

²⁴ Acuerdo Bilateral de Amistad y de Buena Vecindad de 31 de marzo de 1939 [Ley de 6 de junio de 1939, nº 1320 (1)].

²⁵ Existe un animado debate interno en San Marino sobre la adhesión a la UE. En 2010, se puso en marcha una iniciativa de referéndum sobre si el Gobierno debe presentar una solicitud de adhesión a la UE. El Tribunal Constitucional de San Marino ha dictaminado recientemente que el referéndum es admisible pero todavía no está claro cuándo se efectuará.

3. OBSTÁCULOS AL ACCESO AL MERCADO INTERIOR

Los ciudadanos y las empresas de los tres pequeños países tienen un **acceso limitado** al mercado interior de la UE (para más detalles véase el documento de trabajo adjunto). Los ámbitos más problemáticos son la libre circulación de personas, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. Las mercancías originarias de los pequeños países también tienen obstáculos a su libre circulación en la medida en que las normas y reglamentos de la UE pueden impedir que dichas mercancías se vendan en el mercado de la UE. Los ciudadanos y las empresas de la UE se beneficiarían también de una mayor integración con los pequeños países. Por ejemplo, actualmente los ciudadanos de la UE necesitan un permiso de trabajo y/o de residencia en los pequeños países.

3.1. Libre circulación de personas

Los pequeños países tienen relaciones de gran proximidad con sus vecinos. Históricamente, ha habido flujos de personas y mercancías desde su territorio y a través del mismo. Sin embargo, a pesar de que tienen acuerdos de libre circulación de personas con los países vecinos, los pequeños países no tienen ningún acuerdo equivalente con la UE en el que se establezca la libre circulación de sus nacionales en la UE, lo que, a menudo, constituye un obstáculo para sus nacionales a la hora de aprovechar oportunidades de empleo o estudio, poner en marcha un negocio o invertir.

Para estancias de más de tres meses, es necesario un permiso de residencia, el cual se concede con arreglo a criterios estrictos, como la disponibilidad de suficientes medios económicos y alojamiento. En la actualidad, los requisitos para la obtención de un permiso varían según el Estado miembro y el tipo de empleo de que se trate²⁶. La complejidad de los procedimientos aplicados para la obtención de un permiso de residencia se considera un obstáculo al empleo en los Estados miembros de la UE. Es difícil obtener de las empresas una declaración previa de empleo, necesaria para solicitar un permiso de estancia. En lo que se refiere a los derechos de los trabajadores, los acuerdos con Andorra y San Marino solo establecen la no discriminación respecto a las condiciones de empleo²⁷.

Además de los requisitos para la obtención de permisos de residencia y de trabajo, los pequeños países han planteado una serie de problemas adicionales en el ámbito de la libre circulación de personas, en particular la ausencia de los siguientes derechos de que disfrutaban los ciudadanos de la UE²⁸:

- derecho de estancia en la UE después del final de la actividad económica;
- derecho de residencia y de ejercicio de una actividad económica de los miembros de la familia;

²⁶ La inmigración es una competencia compartida entre la UE y sus Estados miembros. La admisión de los nacionales de terceros países se decide a nivel nacional, mientras que algunos derechos y requisitos están armonizados a nivel de la UE.

²⁷ Artículo 5 del Acuerdo de Cooperación con Andorra y artículo 20 del Acuerdo de Cooperación y Unión Aduanera con San Marino.

²⁸ Salvo disposición en contrario, establecidos por la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

- libre circulación de personas con fines de educación e investigación²⁹;
- oportunidades de acceso a los programas de la UE, incluidos la financiación de la investigación y los intercambios de estudiantes³⁰.
- coordinación de la seguridad social³¹ y reconocimiento mutuo de los títulos profesionales³².

3.2. Libre circulación de servicios y libertad de establecimiento de empresas

Los pequeños países tienen ante sí **obstáculos considerables** en lo que se refiere a la libre circulación de servicios y a la libertad de establecimiento. Estas libertades no están establecidas en ninguno de los acuerdos celebrados con la UE. En especial, las empresas establecidas en los pequeños países no tienen derecho a prestar servicios directamente en la Unión.

No existen restricciones a la creación de una filial en un Estado miembro de la UE por parte de empresas de los pequeños países que deseen realizar una actividad profesional o invertir en la Unión. Sin embargo, el establecimiento en la Unión de una sucursal puede ser objeto de restricciones: no existe ningún derecho de establecimiento para las personas jurídicas de terceros países (ni para las personas físicas).

Una vez **establecida** como filial en un Estado miembro, la entidad de que se trate puede prestar servicios libremente en todos los demás Estados miembros sin discriminaciones³³, de conformidad con la legislación de la UE y nacional. No obstante, en el caso de las empresas basadas en los pequeños países, el establecimiento en la UE puede incrementar sus costes debido a la necesidad de tener una presencia económica y aplicar los procedimientos administrativos correspondientes. Una presencia en la UE puede también ser necesaria para cumplir los requisitos de la legislación de la UE sobre protección de los consumidores (por ejemplo, el servicio posventa al cliente situado en la UE). Estas dificultades pueden desalentar la realización de actividades empresariales en la UE³⁴ por parte de las pequeñas empresas y las microempresas.

²⁹ En las condiciones a que se refiere el artículo 7 de la Directiva 2004/38/CE.

³⁰ Artículo 18 del TFUE.

³¹ Dentro de la UE, la legislación pertinente es el Reglamento (CE) n° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social. Los sistemas de seguridad social de los tres países no están coordinados con los sistemas de seguridad social de los Estados miembros; sin embargo, según el caso, los nacionales de los tres Estados pueden beneficiarse de la coordinación entre la legislación de los Estados miembros [Reglamento (UE) n° 1231/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004 y del Reglamento (CE) n° 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344 de 29.12.2010, p. 1)].

³² Dentro de la UE, la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (DO L 255 de 30.9.2005, p. 22) otorga a las personas que hayan adquirido sus cualificaciones profesionales en un Estado miembro el derecho, de conformidad con las condiciones establecidas en la Directiva, a acceder a la misma profesión y proseguirla en otro Estado miembro con los mismos derechos que los nacionales.

³³ Aunque, al igual que en el caso de los nacionales y las empresas de la UE, según el tipo de servicio, dicha prestación puede estar sujeta a determinadas salvaguardias, como el registro pro forma en un colegio profesional.

³⁴ Por lo que se refiere a las personas físicas, los nacionales de los pequeños países necesitan un permiso de residencia y de trabajo (ya sea como trabajador por cuenta ajena o trabajador por cuenta propia) en

3.3. Libre circulación de mercancías

El comercio bilateral de mercancías entre la UE y los tres pequeños países está facilitado gracias a acuerdos de unión aduanera: Mónaco tiene un acuerdo aduanero con Francia y forma parte del territorio aduanero de la Unión, y tanto San Marino como Andorra tienen acuerdos de unión aduanera con la UE. Sin embargo, los pequeños países tienen obstáculos de acceso al mercado en forma de barreras técnicas al comercio. Para ser puestas en el mercado de la UE, las mercancías procedentes de estos países deben cumplir **los estándares y normas** del mercado interior de la UE, como los relativos a la seguridad de los productos y a la protección de los consumidores.

Las empresas basadas en los pequeños países pueden tener obstáculos para la venta de sus productos en la UE, aun cuando el pequeño país en donde se halle el establecimiento principal haya asumido unilateralmente el correspondiente acervo de la UE; en la mayoría de los casos, sigue siendo necesario celebrar un acuerdo con la UE, sobre todo para confirmar que la legislación y su aplicación se ajustan a los estándares de la UE. Y aun en el caso de que un pequeño país tenga un acuerdo con la UE, dicho acuerdo debe actualizarse para tener en cuenta la evolución de la legislación de la UE.

Dado que Andorra y San Marino son terceros países, se aplican los **procedimientos aduaneros habituales**, incluida una declaración. En ocasiones, estos trámites pueden causar retrasos.

4. DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS INTERESES DE LA UE

En la sección anterior se han expuesto las dificultades que tienen los ciudadanos y las empresas de los tres pequeños países a la hora de acceder al mercado interior de la UE. Aunque en muchos aspectos los intereses de estos países y los de la UE coinciden y ambas Partes salen beneficiadas de una cooperación mutua, existen algunos ámbitos en los que la UE tiene problemas que deben abordarse en la relación con dichos países.

4.1. Mayores oportunidades económicas y de empleo para los ciudadanos y las empresas de la UE

El Consejo Europeo destacó recientemente las «grandes tensiones» que están ralentizando la recuperación económica en Europa, incluida la crisis de la deuda soberana, la debilidad del sector financiero y el persistente bajo nivel de crecimiento³⁵. En respuesta a ello, la Comisión adoptó un «**Pacto por el Crecimiento y el Empleo**», en el que se recoge la actuación que deben emprender los Estados miembros y la UE con el fin de reactivar el crecimiento, la inversión y el empleo. En particular, destaca la necesidad de movilizar todos los mecanismos, instrumentos y políticas para ello a «todos los niveles de gobernanza» de la UE³⁶. El Consejo

un Estado miembro de la UE (véase el apartado sobre libre circulación de personas). Por consiguiente, en la práctica la legislación sobre inmigración puede ser un obstáculo a la prestación de servicios por parte de empresas o personas establecidas en los pequeños países.

³⁵ Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 29 de junio de 2012, EUCO 76/2/12.

³⁶ La política fiscal también ocupa un lugar destacado en el Pacto: «Debe lograrse un acuerdo rápido en relación con las directrices de negociación para los acuerdos sobre fiscalidad del ahorro con terceros países». Entre ellos están incluidos los pequeños países.

Europeo de octubre de 2012 pidió que se actúe de una forma rápida, decidida y orientada a la consecución de resultados para garantizar la plena y rápida aplicación del Pacto³⁷.

Con una población total conjunta de unas 150 000 personas y un elevado PIB per cápita medio, los pequeños países realizan una **contribución sustancial a la economía** de sus regiones respectivas y más allá de ellas. Por ejemplo, Andorra es un gran destino turístico y de compras de los Pirineos, que atrae alrededor de 8 millones de visitantes al año; San Marino es también un popular destino turístico en Italia, con más de 2 millones de visitantes al año. Por su parte, Mónaco es un gran proveedor de empleo en su región, con 45 000 trabajadores transfronterizos que se desplazan allí directamente desde la vecina Francia y la cercana Italia.

Sin embargo, los ciudadanos de la UE que desean trabajar en estos pequeños países como empleados o establecerse como autónomos siguen teniendo obstáculos significativos, sobre todo en forma de requisitos para la obtención de permisos de trabajo y de residencia. Además, los pequeños países aplican restricciones a las inversiones extranjeras. Los ciudadanos y las empresas de la UE saldrían beneficiados si se suprimieran tales restricciones.

Los tres pequeños países tienen un gran sector de servicios financieros y son una fuente de inversión en la UE: juntos, Andorra, Mónaco y San Marino albergan en su territorio las sedes de más de 50 bancos, que gestionan más de 100 000 millones EUR de activos de sus clientes. Por otra parte, han intentado cada vez más **diversificar sus economías** y fomentar los sectores de alto valor añadido³⁸. No obstante, los obstáculos ante los que se encuentran dichos países a la hora de acceder al mercado interior de la UE ponen de manifiesto que poseen un **potencial no aprovechado** como motores del crecimiento, las inversiones, la innovación y el empleo del que la UE podría beneficiarse.

La supresión de las barreras al comercio y a la actividad económica entre la UE y los pequeños países podría contribuir, entre otras cosas, a que se consiguieran los objetivos de la Estrategia Europa 2020³⁹ y el Pacto por el Crecimiento y el Empleo en las regiones vecinas de la UE. Ello sería coherente con la política comercial de la UE, tal y como se expone en la Comunicación de la Comisión de 2010 sobre comercio, crecimiento y asuntos mundiales. Además, existen muestras significativas de que la ampliación del mercado interior **estimula el crecimiento económico** para todos los participantes en el mismo. La eliminación de los obstáculos al comercio de la UE con los pequeños países podría contribuir también a impulsar el crecimiento económico en el mercado interior.

4.2. Beneficios mutuos en igualdad de condiciones

La piedra angular del mercado interior de la UE son las **normas y estándares comunes** y una sólida política de cumplimiento y gobernanza. En principio, tanto la UE como los pequeños países deberían beneficiarse de la ampliación a los mismos del acervo relativo al mercado interior de la UE, ya que de ese modo se garantizarían unas condiciones equitativas para las empresas y las personas. La UE debería alentar a los Estados vecinos a que adopten un marco jurídico compatible con el de la UE. En este sentido, no puede infravalorarse la importancia de que se transponga y cumpla correctamente el acervo como requisito previo para el buen

³⁷ Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas, 19 de octubre de 2012, EUCO 156/12.

³⁸ Por ejemplo, tanto San Marino como Mónaco son productores de productos cosméticos, y en Andorra y Mónaco se hallan establecidos fabricantes de implantes dentales.

³⁹ Comunicación de la Comisión: «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», Bruselas, 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final.

funcionamiento del mercado interior. Con un marco jurídico común sería más sencillo abordar retos comunes, desde la protección de los consumidores hasta consideraciones medioambientales.

4.3. Cooperación para objetivos compartidos

Hay potencial para reforzar la cooperación con los pequeños países con miras a la consecución de una amplia gama de objetivos compartidos en los ámbitos político, económico, ambiental y cultural (para más detalles véase el documento de trabajo adjunto). En el ámbito de la **política regional**, el Acuerdo de Cooperación entre la UE y Andorra ha facilitado la cooperación entre España, Francia y Andorra en el contexto del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza en los Pirineos en el marco de la política regional de la UE⁴⁰. Hay potencial para intensificar esta cooperación, lo que podría ser beneficioso para las personas que viven en la región.

Ambas Partes tienen mucho que ganar si cooperan en cuestiones de interés mutuo, como la **transparencia y el intercambio de información** en el ámbito de la fiscalidad y la lucha contra la delincuencia, incluido el fraude fiscal⁴¹, la evasión fiscal y el blanqueo de dinero. Es importante proteger la economía lícita de la infiltración de la delincuencia y la corrupción y, por lo tanto, tomar medidas enérgicas para crear un sistema eficaz de localización, congelación y decomiso de activos de origen delictivo. La cooperación policial y judicial que facilite la **confiscación de activos** supondrá un obstáculo para las actividades delictivas y las desalentará, mostrando que delinquir no resulta provechoso.

En lo que se refiere a la protección del medio ambiente, una cooperación más estrecha entre la UE y los pequeños países podría aportar beneficios tangibles. Por ejemplo, Mónaco ha tomado iniciativas internacionales para preservar los ecosistemas y la biodiversidad marítimos y trabaja en otras cuestiones marítimas de interés para la UE. Sería conveniente estudiar si hay margen para mayores consultas periódicas en este ámbito.

En cuanto a la **política exterior y de seguridad**, no existe ningún acuerdo con los pequeños países respecto de su alineamiento con las posiciones y declaraciones de la UE, aunque lo hacen por propia iniciativa caso por caso. Además, hay contactos entre varias delegaciones de la UE ante organizaciones internacionales y los pequeños países. En las Naciones Unidas en Nueva York, la Delegación de la UE se reúne todos los meses con los pequeños países, que forman parte del Grupo «Amigos de la UE». Podría desarrollarse más la cooperación en este ámbito. Los pequeños países enviaron un mensaje positivo a este respecto en 2010 al votar a favor de la propuesta de la UE de Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre un estatuto reforzado de observador en las Naciones Unidas. Un acuerdo con los pequeños países podría establecer una cooperación y un intercambio de información más sistemáticos en las principales organizaciones internacionales. La Presidencia andorrana del Comité de Ministros del Consejo de Europa (9 de noviembre de 2012 a 16 de mayo de 2013) puede ser una oportunidad cercana de explorar modos de potenciar la cooperación entre la UE y los pequeños países para el mantenimiento y el refuerzo de la democracia y los derechos humanos en Europa.

⁴⁰ Presupuesto para el periodo 2007-2013: 168 millones EUR.

⁴¹ Comunicación de la Comisión sobre formas concretas de reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal, también en relación con terceros países [COM (2012) 351 final, Bruselas, 27 de junio de 2012].

5. POSIBLES OPCIONES PARA UNA INTEGRACIÓN MÁS ESTRECHA

En vista de lo expuesto anteriormente, es posible y también deseable fijarse el objetivo de conseguir un mayor grado de integración de los pequeños países en el mercado interior.

Una integración más estrecha garantizaría la **mayor libertad posible** de circulación de ciudadanos y empresas entre los pequeños países y la UE, gracias sobre todo a un entorno jurídico más claro y más seguro, lo cual, a su vez, contribuiría a reforzar las **bases adecuadas para el crecimiento económico** y la creación de empleo en partes de la UE y en los pequeños países. Ello sería especialmente importante en las regiones vecinas de la UE, donde los pequeños países ya ofrecen empleo a miles de ciudadanos de la UE, incluidos los trabajadores transfronterizos. Esta dinámica podría potenciarse todavía más mediante un mayor acceso al mercado interior. Además, este enfoque apoyaría la diversificación económica de estos países y fomentaría el abandono del secreto bancario y del estatuto de paraíso fiscal, lo que generaría un fuerte aumento de los ingresos fiscales de las haciendas de los Estados miembros de la UE y reforzaría el marco jurídico contra las actividades financieras ilícitas.

En cualquier caso, al desarrollar su política la UE debe tener en cuenta las características específicas de los pequeños países, que están situados en el corazón de Europa, mantienen estrechas relaciones de proximidad con la UE y tienen vínculos muy fuertes con sus vecinos. Por consiguiente, desde la perspectiva de la UE, conviene estudiar de qué modo se puede integrar mejor a dichos países en el mercado interior. En la presente sección se evalúan las opciones de que dispone la UE para lograr estos objetivos, desde el menos ambicioso hasta el más ambicioso.

5.1. Opción 1: *Statu quo*

Con esta opción continuaría el enfoque actual, sin que se celebrara ningún nuevo acuerdo relacionado con el mercado interior. El resultado de tal enfoque sería que el acceso de los pequeños países al mercado interior seguiría siendo muy limitado. Por lo tanto, la elección de esta opción podría tener repercusiones para el conjunto de sus relaciones con la UE. La disposición de dichos países a negociar nuevos acuerdos en ámbitos de interés para la UE podría verse afectada negativamente. Los acuerdos existentes no solo no evitan que dichos países tengan que soportar una carga administrativa desmesurada en relación con los beneficios que tales acuerdos aportan a la UE, sino que perpetuarían la inseguridad jurídica de los ciudadanos y los agentes económicos en varios ámbitos.

5.2. Opción 2: Enfoque sectorial

Esta opción consistiría en negociar **acuerdos sectoriales** de acceso a determinadas partes del mercado interior, por ejemplo, en lo que se refiere a la libre circulación de personas o servicios. Para lograr la plena integración de los pequeños países, podrían celebrarse acuerdos por separado con cada uno de ellos en diversos sectores, tales como:

- la libre circulación de personas;
- la libertad de establecimiento y la libre circulación de servicios (o tal vez de personas y servicios juntos);
- la unión aduanera y la libre circulación de mercancías;
- medidas de acompañamiento, políticas horizontales y otras áreas de cooperación.

Estos acuerdos deberían complementarse con disposiciones sobre valores compartidos e instituciones para respaldar la relación y garantizar el buen funcionamiento de los acuerdos.

Por consiguiente, este enfoque supondría la negociación y celebración de hasta 18 acuerdos por separado con los tres países (tres para cada sector). Este enfoque podría permitir adaptar las disposiciones de los acuerdos a las necesidades específicas de cada país y podría ofrecer cierta flexibilidad. En especial, un enfoque gradual permitiría la integración progresiva de los pequeños países en pilares mutuamente acordados del mercado interior.

Sin embargo, este enfoque presenta varios **inconvenientes**. En primer lugar, no redundaría en interés de la UE negociar y celebrar un número tan elevado de acuerdos, ya que el esfuerzo de negociación necesario se multiplicaría respecto a la negociación de un único acuerdo. En segundo lugar, un enfoque basado en acuerdos sectoriales para responder a las preocupaciones más acuciantes de los pequeños países no ofrecería soluciones globales a los problemas que tienen y estaría mal adaptado para afrontar los problemas que pudieran surgir en el futuro. Además, si cada pequeño país optara por el acceso al mercado en diferentes sectores, se llegaría a distintos arreglos para cada país, lo que daría lugar a una serie incoherente de acuerdos inconexos que sería difícil gestionar. La experiencia de la UE en sus relaciones con otros socios importantes ha demostrado que entre las desventajas del enfoque sectorial se hallan la complejidad ingestionable y la inseguridad jurídica⁴².

5.3. Opción 3: Acuerdo Marco de Asociación

Un Acuerdo Marco de Asociación podría ofrecer a los pequeños países un elevado grado de integración, incluido el acceso parcial o total al mercado interior de la UE, a medidas de acompañamiento y a sus políticas horizontales. También podría prever la participación en otros campos de la actividad de la UE. El Acuerdo de Asociación establecería los valores y principios subyacentes y los fundamentos institucionales de la relación. El Acuerdo podría revestir la forma de un único acuerdo multilateral entre la UE y los tres pequeños países, siguiendo probablemente el modelo del **Espacio Económico Europeo** (EEE). La celebración de un tratado bilateral con cada pequeño país sería teóricamente posible pero no deseable, debido a la complejidad que se añadiría y a la tendencia a una diferenciación innecesaria, como se menciona en el punto 5.2 anterior. Esta opción ofrecería a los tres pequeños países la ventaja adicional de regular sus relaciones mutuas.

Si se eligiera esta opción, sería necesario elaborar un **marco institucional** adecuado. Si fuera factible, sería preferible adoptar una solución que se basara en la credibilidad y la eficacia de las estructuras existentes. Podrían establecerse disposiciones especiales de gobernanza, que podrían incluir, por ejemplo, mecanismos de consulta de los pequeños países sobre propuestas de legislación de la UE que tuvieran especial relevancia para ellos («conformación de decisiones»), así como su participación como observadores en los programas y agencias de la UE. En cualquier caso, para que un Acuerdo Marco de Asociación sea viable, debería hallarse una solución satisfactoria que garantice que las partes pertinentes del acervo se hacen aplicables en estos países, que el acervo es realmente aplicado y cumplido por estos países o las autoridades a quienes dichos países les confían esta tarea, y que la aplicación del acervo sea objeto de seguimiento y, en su caso, estuviera garantizada respecto a estos países⁴³. En

⁴² Conclusiones del Consejo de diciembre de 2010 sobre las relaciones de la UE con los países de la AELC.

⁴³ El importante papel de seguimiento y garantía de la aplicación del acervo en esos países podría ser asumido por la Comisión y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; las instituciones AELC/CEE

resumen, si se puede elaborar un marco institucional adecuado, esta es una **opción viable** que debe estudiarse más detenidamente.

5.4. Opción 4: Participación en el Espacio Económico Europeo

Esta opción implicaría una integración total en el mercado interior, al igual que los países no pertenecientes a la UE que actualmente forman parte del Espacio Económico Europeo (EEE). Es una opción que tiene **varias ventajas**, incluida la sencillez y la fiabilidad de utilizar un tratado y un marco institucional existentes que han demostrado su eficacia. No obstante, dado que el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo se celebró entre dos zonas comerciales y económicas preexistentes (la UE y la AELC), sería necesario, en principio, que los pequeños países se convirtieran primero en miembros de alguna de ellas para poder formar parte del EEE⁴⁴.

La adhesión a la UE se analiza en el siguiente punto, de modo que nos ocupamos aquí de la pertenencia al EEE a través de la AELC. La UE tendría que tratar con los Estados que pertenecen actualmente al EEE, a saber, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, de la posibilidad de ampliar la AELC a los pequeños países. Esta opción tendría la ventaja añadida de impulsar la pertenencia a la AELC/EEE, que se reduciría a solo dos países (Noruega y Liechtenstein) en caso de que Islandia entrara en la UE. La ampliación del EEE supondría renegociar el Acuerdo EEE, sobre todo para adaptar las instituciones de la AELC/EEE. Si se eligiera esta opción, debería estudiarse con más detalle la construcción jurídica precisa. En conjunto, se trata de una **opción viable**, que debe seguir explorándose.

5.5. Opción 5: Adhesión a la UE

Esta opción ofrecería a los pequeños países el acceso más completo al mercado interior, los programas y las actividades de la UE. Aunque ningún pequeño país ha solicitado hasta ahora la adhesión a la UE, los pequeños países podrían hacerlo en virtud del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea: cualquier Estado europeo que respete los valores de la UE y se comprometa a promoverlos puede solicitar el ingreso en la UE.

El consenso renovado sobre la ampliación debe tener en cuenta la capacidad de integración de la UE y garantizar el funcionamiento eficaz de sus instituciones y el desarrollo de sus políticas. Una posible solicitud de adhesión se hallaría ante dos grandes dificultades: en primer lugar, las instituciones de la UE no están adaptadas actualmente a la adhesión de países tan pequeños. Para garantizar la adecuada representación democrática de todos los ciudadanos y el funcionamiento de las instituciones tras la adhesión de países con poblaciones que representan solo una fracción de los Estados miembros actuales más pequeños, sería necesario realizar importantes cambios en los Tratados europeos y la organización institucional de la UE. No es probable que se llegara en un breve espacio de tiempo a un acuerdo sobre tales cambios, para los cuales sería necesario realizar importantes negociaciones dentro de la propia UE. En segundo lugar, la limitada capacidad administrativa de los pequeños países tendría una incidencia significativa en su capacidad para aplicar el acervo de la UE y cumplir todas las obligaciones como Estados miembros de la UE.

(Órgano de Vigilancia de la AELC y Tribunal de la AELC); o una autoridad supranacional o equivalente. Estas opciones deberían debatirse, y la opción preferida debería acordarse con los pequeños países.

⁴⁴

Artículo 128 del Acuerdo EEE.

6. CONCLUSIONES

6.1. Cuestiones horizontales e institucionales

En el supuesto de una plena integración, al objeto de garantizar la homogeneidad del mercado interior y la seguridad jurídica para los operadores económicos y los ciudadanos, cualquier acuerdo con los pequeños países tendría que abordar las **cuatro cuestiones horizontales** siguientes: i) adaptación dinámica del Acuerdo a la evolución del acervo; ii) interpretación homogénea de los acuerdos; iii) supervisión independiente y cumplimiento de las decisiones judiciales; iv) solución de diferencias. A este respecto, la UE podría aprovechar la experiencia satisfactoria conseguida con el Acuerdo EEE. Sin embargo, todo acuerdo debería tener en cuenta las **características específicas y las identidades particulares** de los pequeños países, en consonancia con la Declaración relativa al artículo 8 del Tratado de la Unión Europea. Para proteger estos principios, podría ser necesario ofrecer a los pequeños países períodos transitorios y/o cláusulas de salvaguardia.

6.2. Recomendaciones

Las opciones presentadas en la presente Comunicación, en caso de que la UE decidiera explorar alguna de ellas, deberían tratarse en detalle con los gobiernos de Andorra, Mónaco y San Marino, en el pleno respeto de su soberanía e independencia.

En principio, las opciones 3 a 5 servirían para abordar los problemas clave que tienen ante sí los pequeños países. La opción 1 (*statu quo*) no aportaría ninguna solución, por lo que no es una opción deseable. La experiencia de la UE con el enfoque sectorial ha demostrado de manera concluyente sus inconvenientes. Por ello, y dado que solo aportaría soluciones parciales, la opción 2 no es la opción preferida, pero no queda eliminada del todo en la fase actual. La opción 5 sigue siendo una posibilidad a largo plazo, pero queda descartada en estos momentos. Los pequeños países no han presentado ninguna solicitud de adhesión a la UE, y la futura adhesión no aportaría ninguna solución a corto y medio plazo.

En cambio, las opciones 3 (**Acuerdo Marco de Asociación**) y 4 (**participación en el EEE**) tienen el potencial de mantener el equilibrio adecuado de flexibilidad y globalidad para abordar las preocupaciones de los pequeños países respetando al mismo tiempo los requisitos de la UE. En consecuencia, esas son las opciones preferidas, si bien deben ser objeto de una reflexión y un examen más profundos, que incluyan su posible aplicación. En caso de que no se consiga avanzar en estas opciones, podrían estudiarse más detenidamente otras opciones, sobre todo la opción 2.

* * *