



Les relacions entre Andorra i la Unió Europea

Josep PINTAT i FORNÉ



Introducció

M'agradaria aprofitar l'oportunitat que em brinda aquesta instància per exposar les meves idees sobre les relacions entre la Unió Europea (d'ara endavant UE) i Andorra.

Abans de res, vagi per endavant la meva adhesió, personal i institucional, al marc legal que actualment enquadren les relacions entre Andorra i la Unió Europea i que, com es recordarà, cobreix un ampli espectre de sectors de la nostra economia i societat. Cal significar que actualment el nostre Principat està lligat comercialment al territori de la Unió Europea a través de l'Acord d'unió duanera, que va entrar en vigor el 1991, en format d'intercanvi de cartes; aquest acord va ser complementat pel protocol de 1997 sobre mesures veterinàries. A més, l'Acord de cooperació de juny de 2005 entre la UE i Andorra cobreix aspectes com el medi ambient, les comunicacions, la informació, el transport i la cooperació regional i transfronterera. Un Acord d'imposició sobre l'estalvi va entrar en vigor el juliol de 2005 i va establir mesures equivalents a les de la Directiva UE d'imposició de l'estalvi 2003/48/EC, modificada. El juny de 2011, la UE i Andorra van signar l'Acord monetari, pel qual aquest últim país es compromet a aplicar gradualment la legislació comunitària financera i bancària sobre frau i prevenció del blanqueig de capitals, a més d'obligar-se a notificar les corresponents dades estadístiques. El febrer de 2016, la UE i el Principat han signat també l'Acord sobre l'intercanvi automàtic d'informació de comptes bancaris.

Es tracta d'un marc legal fruit dels esforços de diversos governs que han regit els destins del nostre país i que s'ha anat estenent gradualment a mesura que el progrés econòmic i social de la nostra societat ho ha requerit. Aquest marc legal i el mètode del pas a pas emprat per aconseguir-ho ha permès al nostre petit país progressar fermament i sòlidament durant els últims anys.

No obstant això, en l'actualitat Andorra, per raons que molts no arribem a comprendre o que no ens resulten convincents, es troba immersa en unes negociacions dirigides a la celebració

d'un acord d'associació amb la Unió Europea que per l'amplitud del seu abast i contingut, per la seva ambició, per la forma secreta amb la qual el Govern condueix les negociacions ha despertat suspicàcies, interrogants i rebuig en una part important de la nostra societat, i pel qual els interessos d'aquesta societat no sembla que s'estiguin tenint en compte. La situació insatisfactòria obeeix a raons de fons i de forma.

Interessa realment a Andorra una associació amb la Unió Europea o més aviat interessen acords sectorials?

El 18 de març de 2015 es va iniciar la negociació d'un futur acord marc d'associació entre la Unió Europea, Andorra i dos petits estats més (Mònaco i San Marino), mitjançant la qual el Govern persegueix un acord global que compregui la integració de tots els sectors de la nostra economia en el mercat interior de la Unió Europea. A canvi, el Govern ofereix a la Unió una cessió important de la nostra sobirania nacional, l'acceptació incondicional per part d'Andorra dels termes polítics i legislatius imposats per la Unió i un cost econòmic i social que diversos sectors importants de la nostra economia no poden suportar.

Quan transmetem la nostra preocupació, quan interroguem el Govern o quan li comuniquem els nostres dubtes, el Govern es nega a informar emparant-se en la suposada negativa de la UE a desvelar l'avenç de les negociacions o en l'oracle que les cessions permetran una reforma econòmica que a llarg termini beneficiarà Andorra. Aquesta falta de transparència, que al nostre parer no ha aconseguit pal·liar satisfactòriament el pacte d'estat, no fa sinó augmentar la desconfiança de molts sectors de la nostra economia.

No entenem, ni se'ns han comunicat raons convincents llevat de les que vénen imposades pels *diktats* de Brussel·les, per què Andorra ha d'optar per un acord marc global integrador de les quatre llibertats (mercaderies, serveis, capitals i persones) de la UE quan algunes (serveis i persones) no obeeixen completament a un interès o necessitat immediats de la societat andorrana. Per què sacrificar el mètode dels acords sectorials pas a pas en els quals Andorra té provada experiència en lloc d'un mètode del tot o res, d'un *big bang* a gran escala les conseqüències del qual són difícils de preveure o que exigeixen cessions i sacrificis intolerables? Per què la UE ha acceptat el mètode d'acords sectorials i ara no? Tampoc no està clar que interessi a Andorra negociar un acord quadripartit d'associació entre la UE, Mònaco, San Marino i Andorra, quan s'està demostrant que cada país té tàctiques negociadores i interessos diferents. Aquest mètode pot ser que beneficiï la Unió però no necessàriament Andorra.

Sorpren l'absència de pronunciament públic del Govern sobre la important cessió de sobirania que per a Andorra implica l'acceptació del marc institucional proposat per la UE que deixa en última instància, exclusivament en mans de les institucions de la Unió Europea, la interpretació i la resolució de les diferències que puguin sorgir en l'aplicació de l'acord.

Decep profundament la renúncia voluntària per part del Govern de mantenir en vigor l'Acord d'unió duanera de 1990, que, d'una banda, cobreix els productes industrials i els productes agrícoles transformats especificats en els capítols 25 a 97 del sistema harmonitzat de designació i codificació de mercaderies establert per l'Organització Mundial de Duanes; d'altra banda garanteix de forma permanent, entre altres coses, les franquícies sobre el tabac

i les begudes alcohòliques, sectors importants per a l'economia andorrana; i finalment conté un mecanisme de resolució de diferències per arbitratge que assegura el principi d'igualtat entre les parts contractants.

Per què acceptar l'obertura de les negociacions sobre un acord en vigor que funciona bé i que no conté data d'acabament? Si es busca una integració duanera completa, la negociació amb la UE hauria de cenyir-se exclusivament a integrar els sectors no coberts en l'Acord de 1990, és a dir els productes especificats en els capítols 1 a 25 del sistema harmonitzat. D'aquesta manera, l'Acord de 1990 mantindria la seva vigència i les franquícies continuarien conservant el seu caràcter permanent. No és el mateix tenir garantida la permanència de les franquícies que condicionar-les a períodes transitoris o a derogacions temporals. Contrasta el tracte que la UE ha atorgat a Andorra, amb la connivència del Govern, amb la posició més generosa oferta per la UE a Mònaco, que salvaguarda, en forma separada i independent, la vigència, sense cap tipus de modificació, de l'acord duaner entre Mònaco i França.

Tampoc no arribem a albirar, per falta d'informació per part del Govern, les condicions i el contingut de la part de l'acord d'associació dedicada a la llibertat d'establiment i la lliure prestació de serveis, garantida pel tractat de funcionament de la UE i reforçada per la voluminosa jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE. Es tracta de dues llibertats en què la UE no ha aconseguit encara la realització completa del mercat interior (per exemple, el mercat únic digital). A més, hi ha un gran nombre d'obstacles que impedeixen o frenen l'alliberament i el desenvolupament de certs serveis entre els estats membres de la UE (per exemple, els serveis prestats per les petites i mitjanes empreses, PIME); excessius tràmits administratius; la manca de seguretat jurídica que envolta les activitats transfrontereres, i la manca de confiança recíproca entre els estats membres (absència d'una aplicació efectiva de la Directiva marc 2006/123/CE relativa als serveis en el mercat interior). Aquestes són, al nostre parer, unes bones raons per aplicar el mètode de seqüència gradual prudent i de liberalització per sectors en acords separats, de manera que se'ns permeti accedir als alliberaments d'aquells serveis que Andorra pugui i necessiti assolir.

Finalment, el Govern no ha donat precisions ni detalls sobre la marxa real de les negociacions pel que fa a la lliure circulació de persones: La UE ha acceptat el model de Liechtenstein per a Andorra? S'ha tingut en compte que potser a Andorra no li convingui necessàriament per tractar-se d'un marc que és temporal i que està subjecte a avaluacions cada cinc anys per part de la Comissió Europea?

Les incògnites sobre les exigències de l'adaptació al cabal comunitari

En la incorporació del cabal comunitari, el Govern reclama una progressió gradual d'acord amb el principi de proporcionalitat. El Govern no ha definit ni precisat, ni publicat el contingut específic de les seves prioritats legislatives, ni les avaluacions que les sustenten i que pensem que es basen en els treballs i recomanacions de la comissió interministerial creada l'any 2013 per estudiar i avaluar l'impacte sobre l'economia andorrana de la incorporació del cabal comunitari previst en el futur acord amb la Unió Europea.

Per què el Govern no publica els resultats dels treballs de la comissió interministerial per posar-los en coneixement dels sectors econòmics interessats?

Ens trobem davant d'una incertesa econòmica, constitucional, política, i social total que no ha estat resolta amb la transmissió puntual de llistes d'actes legislatius de la UE. Aquestes llistes no responen als interrogants de la societat andorrana, que necessita saber per què li interessa a Andorra incorporar una determinada legislació de la UE i com seria la seva repercussió sobre l'economia andorrana.

A més d'incertesa econòmica, hi ha desconfiança constitucional perquè no coneixem quina és la posició del Govern pel que fa al mètode d'incorporació del gran volum del cabal de la UE en l'ordenament jurídic nacional, ni si té el Govern previst presentar un projecte d'acte legislatiu d'incorporació per a la seva adopció pel Consell General, ni si el Govern preveu presentar, a més, al Consell General un projecte sol·licitant l'aprovació d'un acte de legislació delegada d'acord amb l'article 59 de la Constitució, ni quines serien les formes parlamentàries de control, les matèries, els principis i les directrius contingudes en aquest acte de delegació del Govern.

Incertesa també política, i social, ja que el Govern manté en ignorància la societat andorrana sobre quines són les autoritats nacionals competents per realitzar la incorporació i l'aplicació del cabal legislatiu de la UE; sobre la identificació de la legislació nacional en vigor que necessita modificar-se o adaptar-se (per exemple, previsió de sancions) com a conseqüència de la incorporació del cabal de la UE; sobre el contingut del programa i els terminis de la transposició del cabal; sobre els procediments a seguir per les autoritats nacionals de transposició; sobre els projectes de coordinació interministerial de la transposició; o sobre la formació i nomenament dels funcionaris a càrrec de la transposició. En particular, el Govern no té informats els sectors industrials, socials i comercials andorrans concernits sobre els efectes que la incorporació a Andorra de l'ingent volum de legislació de la UE previst en l'acord d'associació tindrà per a ells; tampoc no sabem res sobre les modalitats d'informació/cooperació amb la Comissió Europea, els estats membres de la UE i els països tercers concernits per la incorporació del cabal a Andorra.

Rebuig a l'estratègia política negociadora del Govern

El Govern andorrà es mostra excessivament condescendent amb la bona voluntat de la UE. Potser a la Unió Europea no li interessi a hores d'ara avançar en unes negociacions que poden repercutir en fronts més complexos. Segons alguns observadors, la UE experimenta en l'actualitat una *crisi existencial* en què conflueixen un seguit de reptes formidables, sense parangó amb les crisis anteriors, entre els quals es troba no només la retirada del Regne Unit després del triomf del Brexit sinó també el desprestigi creixent del projecte europeu; la disfuncionalitat entre la integració econòmica i la integració política; el deteriorament de les institucions europees; la greu i llarga crisi de 2008; l'augment de l'extrema dreta a Europa; el sorgiment dels populismes i de les forces nacionalistes antieuropees de dreta i d'esquerra; les tendències autoritàries a Hongria i Polònia; el risc de fragmentació; la crisi dels refugiats i de la immigració il·legal; els desafiaments independentistes al mateix territori de la Unió; el repte terrorista, i la pròpia incapacitat per convertir-se en un actor global. En aquestes circumstàncies, hauria de confluïr en un marc d'interessos comuns una posició negociadora ferma i audaç per part del Govern i més generositat per part de la UE amb els que truquen a

les seves portes, especialment quan es tracta de petits països en *situació peculiar* (ho exigeix així la declaració relativa a l'article 8 del TUE).

En qualsevol cas, volem una relació constructiva amb la UE, entitat amb la qual Andorra comparteix els valors de pau, llibertat democràcia i drets humans. Però demanem al Govern que exigeixi fermament un tracte d'igualtat. No s'entén que Andorra obtingui un tracte i resultats menys favorables que Mònaco o Liechtenstein.

Conclusió: una col·laboració constructiva

Estic disposat a contribuir constructivament perquè el resultat de les negociacions amb la UE beneficiï la societat andorrana en el seu conjunt. Però per poder contribuir-hi, necessitem més transparència per part del Govern.

Josep Pintat i Forné,
empresari i president del Grup Parlamentari Liberal