



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.2.2010
COM(2010) 62 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Islandia a la Unión Europea

{SEC(2010) 153}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Islandia a la Unión Europea

A. INTRODUCCIÓN

a) Solicitud de adhesión

El 17 de julio de 2009, Islandia presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea. Posteriormente, el 27 de julio, el Consejo de la Unión Europea solicitó a la Comisión que emitiera un dictamen sobre esta solicitud, de acuerdo con el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que establece: *«Cualquier Estado Europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa probación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo».*

El artículo 2 dispone que *«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».*

En 1993, en Copenhague, el Consejo Europeo concluyó lo siguiente:

El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla con las condiciones económicas y políticas requeridas.

La adhesión requiere:

- que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías
- la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva de las fuerzas del mercado dentro de la Unión
- la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la Unión Política, Económica y Monetaria.

La capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea, es también una consideración importante en el interés general tanto de la Unión como de los países candidatos.

El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 aludió a la necesidad de «crear las condiciones para una integración gradual y armoniosa de los países [candidatos], gracias, especialmente, al desarrollo de la economía de mercado, a la adaptación de sus estructuras administrativas y a la creación de un entorno económico y monetario estable».

El Consejo Europeo de diciembre de 2006 convino en que «la estrategia de ampliación basada en la consolidación, la condicionalidad y la comunicación, combinada con la capacidad de la UE de admitir a nuevos miembros, sienta la base de un consenso renovado sobre la ampliación».

En el presente dictamen, la Comisión analiza la solicitud de Islandia en función de la capacidad de este país para cumplir los criterios fijados por el Consejo de Copenhague de 1993. El método aplicado para elaborar el presente dictamen es, *mutatis mutandis*, el mismo que se utilizó para dictámenes anteriores. La Comisión ha analizado la situación actual y las perspectivas a medio plazo. A los fines del presente dictamen e independientemente de cualquier fecha de adhesión futura, el medio plazo se ha definido como un periodo de tres años.

En consonancia con la renovación del consenso sobre la ampliación, el presente dictamen también señala los sectores políticos que pueden requerir una mayor atención en el caso de la adhesión de Islandia, y contiene previsiones de impacto inicial con respecto a los sectores y políticas clave. La Comisión también proporcionará evaluaciones de impacto más detalladas en relación con estas políticas clave en las fases posteriores del proceso de preadhesión. Además, la adhesión de Islandia al Tratado exigirá la adaptación técnica de las instituciones de la UE con arreglo al Tratado de Lisboa, así como el reconocimiento del islandés como lengua oficial de la UE.

El informe que contiene el análisis detallado en el que se basa el dictamen se publica en un documento separado (*Analytical Report for the Opinion on the application from Iceland for EU membership*¹).

b) Evolución reciente

En Islandia, los dos últimos años han sido difíciles. En el contexto de la crisis financiera mundial, el sistema bancario islandés se hundió en octubre de 2008 con un grave impacto económico y consecuencias sociales. La crisis dio lugar a una recesión económica significativa, causó daños considerables a la población y desencadenó una serie de acontecimientos políticos.

En enero de 2009, el Primer Ministro presentó su dimisión y se convocaron elecciones legislativas anticipadas. Las elecciones generales se celebraron en abril de 2009 y condujeron a un gobierno de coalición entre la Alianza Democrática y Social y el Movimiento de Izquierda/Verde. En julio de 2009, a propuesta del Gobierno, el Parlamento islandés votó a favor de la solicitud de adhesión a la UE. La opinión pública y los partidos políticos de Islandia están divididos sobre la cuestión del ingreso en la UE.

El 5 de enero de 2010, como consecuencia de una petición firmada por el 25 % del electorado, el Presidente islandés retiró su firma de la Ley que regula las condiciones de devolución de un préstamo de 3 900 millones EUR a los Gobiernos del Reino Unido y los Países Bajos,

¹ SEC(2010) 153.

conocida como la Ley *Icesave*², que fue aprobada por el Parlamento el 30 de diciembre de 2009 tras meses de enconado debate. De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución, se ha convocado un referéndum sobre esta Ley que se celebrará el 6 de marzo de 2010.

c) Relaciones entre la UE e Islandia

Islandia se convirtió en una República independiente el 17 de junio de 1944.

En los últimos cuarenta años, Islandia y la Unión Europea han colaborado intensamente en numerosos sectores.

Islandia ingresó en la Asociación Europea de Libre Comercio en 1970 y ha sido parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) desde su entrada en vigor en 1994. El EEE constituye el marco de las reuniones periódicas entre Islandia y la UE a nivel político, incluida la reunión del Consejo del Consejo de Ministros del EEE que se celebra dos veces al año.

A lo largo de más de 15 años de participación en el mercado único a través del Acuerdo EEE, Islandia ha adoptado una parte considerable de la normativa de la Unión Europea. El Órgano de Vigilancia de la AELC controla regularmente el comportamiento de Islandia en el marco del Acuerdo EEE. Ante todo, Islandia tiene un historial de cumplimiento satisfactorio de sus obligaciones en el marco del EEE. Se han señalado algunas deficiencias que habrá que abordar en la fase inicial, especialmente en los sectores de servicios financieros, seguridad alimentaria y libre circulación de capitales, que se describen en los capítulos correspondientes de la Parte 3 del informe analítico. Con el trasfondo de la crisis financiera, Islandia se acogió a las salvaguardias excepcionales de balanza de pagos que se permiten a los países que no pertenecen a la Eurozona. Estas salvaguardias temporales – algunas de las cuales se suspendieron en noviembre de 2009 – limitan los flujos de capital entre Islandia y los miembros de la UE/EEE.

Desde 1981 se han celebrado reuniones regulares entre el Parlamento Europeo y el Comité de Miembros del Parlamento de los países de la AELC. Desde la entrada en vigor del acuerdo EEE, estas relaciones se han institucionalizado en el Comité Parlamentario Mixto del EEE. También se celebran reuniones bilaterales entre los parlamentarios islandeses y los Miembros del Parlamento Europeo.

Islandia se ha asociado al desarrollo de los Acuerdos de Schengen desde 1996³ y ha aplicado sus disposiciones desde 2001. Esto significa que Islandia ha suprimido los controles fronterizos con otros países de la zona Schengen. Se aplican las normas y los procedimientos comunes en materia de visado para estancias de corta duración y de controles fronterizos

² La «Ley *Icesave*» autoriza al Ministro islandés de Hacienda, en nombre del Secretario de Estado del Tesoro, a emitir una garantía estatal sobre los préstamos de 3 900 millones EUR concedidos por los Gobiernos del RU y los Países Bajos al Fondo de Garantías de Depositantes e Inversores de Islandia. La finalidad de los préstamos es reembolsar a los Gobiernos británico y neerlandés la indemnización ya concedida a sus ciudadanos que poseen cuentas de ahorro en la filial *Icesave* en línea de Landsbanki Íslands hf.

³ El Acuerdo sobre la asociación de Islandia a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, basado en la Decisión 1999/439/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, fue firmado entre Islandia y la UE el 18 de mayo de 1999. La Decisión 2000/777/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2000, prevé la aplicación de las normas de desarrollo del acervo de Schengen a los cinco países de la Unión Nórdica de Pasaportes, incluido Islandia, a partir del 25 de marzo de 2001.

externos. Islandia participa en la cooperación intensa y la coordinación entre los servicios policiales y las autoridades judiciales del espacio Schengen.

Islandia está asociada al Reglamento de Dublín, que establece los criterios y mecanismos para tramitar las solicitudes de asilo⁴.

En el marco de las relaciones comerciales, Islandia se convirtió en miembro del GATT en 1968 y es miembro fundador de la Organización Mundial de Comercio. Además de ser miembro de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), Islandia mantiene tres acuerdos comerciales – junto con acuerdos bilaterales complementarios sobre productos agrícolas básicos – en vigor con dieciséis terceros países en el marco de la AELC, así como cuatro acuerdos adicionales que aún no han entrado en vigor. Además, un acuerdo comercial bilateral con la UE, así como un acuerdo complementario sobre productos agrícolas básicos relativo al Acuerdo EEE, están en vigor con la UE.

En 2008, más del 54 % de las importaciones de Islandia procedieron de la UE y el 76 % de sus exportaciones se destinaron a la UE.

Islandia contribuye a reducir las disparidades sociales y económicas en Europa a través de las subvenciones del EEE⁵. En el periodo 2004-2009, Islandia aportó aproximadamente 29 millones EUR a la financiación de proyectos en diversos Estados miembros a través de las subvenciones EEE.

Tras recibir la solicitud de adhesión de Islandia, la Comisión propuso incluir a Islandia como beneficiario de la ayuda económica a la preadhesión en el marco del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IPA). Esta ayuda reforzará las instituciones y las capacidades necesarias para una correcta ejecución del acervo, especialmente en los sectores no incluidos en el EEE, a través de la Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX) y el hermanamiento.

B. CRITERIOS DE ADHESIÓN

1. CRITERIOS POLÍTICOS

Islandia es una democracia que funciona con instituciones sólidas. Es una república parlamentaria con una tradición muy arraigada de democracia representativa y división de poderes. Cuenta con un ordenamiento jurídico y constitucional y con unas instituciones de gobierno estables.

Se respeta la separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El gobierno está sujeto a un control parlamentario efectivo. Los ministerios deben rendir cuentas de sus actos. Las autoridades municipales actúan con eficiencia.

⁴ Decisión 2001/258/CE del Consejo.

⁵ Las «subvenciones EEE y de Noruega» están constituidas por las contribuciones de Islandia, Liechtenstein y Noruega al esfuerzo de cohesión europea de mayor alcance. Las subvenciones EEE son contribuciones financiadas conjuntamente por Islandia, Liechtenstein y Noruega, mientras que las subvenciones de Noruega sólo están financiadas por Noruega.

La judicatura tiene un alto nivel profesional y el sistema judicial está bien organizado. No obstante, la independencia real del poder judicial y, en particular, el procedimiento de nombramientos judiciales, son motivos de preocupación.

En general, la administración pública islandesa es eficiente y no está sometida a interferencias políticas. En octubre de 2009 se inició un proceso de reforma de la administración pública.

Como consecuencia de la crisis financiera se han planteado ciertas cuestiones relativas a posibles conflictos de intereses en la vida pública islandesa como pueden ser los estrechos vínculos entre la clase política y el sector empresarial, habida cuenta del aislamiento geográfico y del reducido tamaño de la población. Inmediatamente después de la crisis se creó una Comisión especial de investigación y un Fiscal especial para investigar y perseguir los presuntos delitos relacionados con el desplome bancario. Las investigaciones están en curso. En estas circunstancias, será necesario, en su caso, reforzar los mecanismos que permitan reducir el alcance de los conflictos de intereses.

Islandia cuenta con un sistema global de salvaguardia de los derechos fundamentales y mantiene un alto nivel de cooperación con los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

2. CRITERIOS ECONÓMICOS

Islandia es una pequeña economía abierta y es miembro de la AELC desde 1994. Al ser miembro del EEE, Islandia está bien integrada en la economía de la UE. En la década de 1990 y durante gran parte de la última década, ha llevado a cabo una reestructuración económica, principalmente por medio de la desregulación y la liberalización. Ha pasado de ser una economía basada principalmente en el sector pesquero a una economía más diversificada con un sector financiero amplio y abierto. Debido al nivel de riesgos asumido por los bancos islandeses y a la falta de una supervisión adecuada del sector financiero, en el contexto de las turbulencias financieras mundiales, el sector bancario islandés se desplomó en 2008, arrastrando a la economía a una crisis financiera y monetaria que condujo a una profunda recesión. Posteriormente, el gobierno solicitó la asistencia de la comunidad internacional, incluido el FMI, para sostener la moneda y restablecer una estabilidad macroeconómica sostenible. El acuerdo de derechos de giro del FMI por valor de 1 400 millones EUR se centra en la estabilidad monetaria, el saneamiento fiscal y la reestructuración bancaria.

La gravedad de la crisis económica y la situación política resultante en Islandia retrasaron la ejecución del programa del FMI. Ahora bien, desde el verano de 2009, se ha alcanzado un amplio consenso sobre los elementos fundamentales de la recuperación. Las autoridades han adoptado medidas de estabilización económica importantes dirigidas al saneamiento fiscal, la estabilización del tipo de cambio y la reestructuración del sector financiero. Los primeros resultados positivos de estas medidas están empezando a notarse. Islandia cuenta con un mercado laboral relativamente flexible con altas tasas de actividad, una población activa relativamente joven y una base de recursos sólidos y bien administrados.

Sin embargo, la estabilización macroeconómica aún no ha concluido. En respuesta a la crisis y como consecuencia de la adquisición pública de los bancos en quiebra, el déficit público aumentó al 14,4 % del PIB en 2009. En el mismo año, la deuda pública bruta alcanzó el 130 % del PIB, un tercio de la cual corresponde a las deudas *Icesave*. El saneamiento fiscal sigue siendo un reto clave. Las deudas pública y privada necesitan una reestructuración

sostenible de gran alcance que conduzca a la recuperación. Concluir la reestructuración del sector financiero y mejorar sustancialmente las prácticas y el marco institucional de regulación y supervisión son algunos de los retos clave que deberán abordarse a corto plazo. Una mayor diversificación de la economía y la ejecución de una serie de reformas estructurales mejorarán la competitividad del país.

3. CAPACIDAD PARA ASUMIR LAS OBLIGACIONES DE LA ADHESIÓN

La capacidad de Islandia para asumir las obligaciones detalladas de adhesión se ha evaluado con arreglo a los indicadores siguientes:

- las obligaciones en el marco del Acuerdo EEE;
- el nivel de adaptación, aplicación y ejecución del acervo fuera del Acuerdo EEE.

En general, Islandia tiene un historial de cumplimiento satisfactorio de las obligaciones EEE.

De acuerdo con el Órgano de Vigilancia de la AELC, en julio de 2009 la proporción de legislación relativa al mercado interior introducida en la legislación nacional según lo requerido se encuentra al mismo nivel que la media de los Estados miembros de la UE. El número total de procedimientos de infracción⁶ incoados contra Islandia ha disminuido considerablemente en los últimos meses. Está en curso la investigación del Órgano de Vigilancia sobre la legislación de urgencia y las medidas adoptadas por Islandia como consecuencia del derrumbe bancario, incluida su compatibilidad con las normas del EEE.

En conjunto, Islandia está bien preparada para asumir las obligaciones de la adhesión en la mayoría de las materias reguladas por el EEE.

Los sectores en los que Islandia debe realizar un gran esfuerzo para adaptar su legislación al acervo o para ejecutarla y aplicarla eficazmente a medio plazo, a fin de cumplir a su debido tiempo los criterios de la adhesión, son los siguientes: pesca, agricultura y desarrollo rural, medio ambiente, libre circulación de capitales, servicios financieros, unión aduanera, fiscalidad, estadísticas, seguridad alimentaria, política veterinaria y fitosanitaria, política regional y coordinación de los instrumentos estructurales, así como control financiero.

C. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Islandia es una república parlamentaria con una tradición de democracia representativa muy arraigada. Sus instituciones son eficaces y respetan los límites de sus competencias. El ordenamiento jurídico y constitucional de Islandia es estable. El Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos están garantizados. Las autoridades islandesas deben realizar aún un esfuerzo para reforzar la independencia del poder judicial, especialmente en lo que respecta a los nombramientos judiciales. Deben reforzarse los mecanismos de prevención de conflictos de intereses. En general, la Comisión considera que el país cumple los criterios políticos fijados por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993.

⁶ Sobre casos de falta de conformidad o aplicación incorrecta de las disposiciones EEE, así como de legislación incorporada parcialmente o pendiente de incorporación al ordenamiento interno.

En cuanto a los criterios económicos, Islandia puede ser considerada como una economía de mercado que funciona. El funcionamiento de los mercados se ha visto gravemente afectado por los desequilibrios macroeconómicos y ciertas deficiencias normativas y estructurales, exacerbadas por la crisis económica y financiera mundial. Para abordar los puntos vulnerables existentes es necesario que las medidas de reforma y los ajustes políticos acordados se apliquen con rigor. Antes de la crisis, el país demostró que podía soportar las presiones competitivas y las fuerzas de mercado del Espacio Económico Europeo (EEE). Por este motivo, Islandia debería ser capaz de enfrentarse a las presiones competitivas y las fuerzas de mercado de la Unión Europea a medio plazo, siempre que aplique con prontitud las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias.

En general, el país tiene un historial satisfactorio en cuanto a la aplicación de sus obligaciones en el marco del EEE, del que es miembro desde 1994. Islandia está bien preparada para asumir las obligaciones de adhesión a medio plazo, especialmente en los ámbitos regulados por el EEE, y, en la vía a la adhesión, Islandia debe seguir cumpliendo estas obligaciones. Es necesario seguir haciendo un esfuerzo para adaptar la legislación al acervo y garantizar su aplicación y ejecución. Se requerirá un esfuerzo importante en los sectores de la pesca, la agricultura y el desarrollo rural, el medio ambiente, la libre circulación de capitales y servicios financieros, a fin de cumplir los criterios de adhesión.

La adhesión de Islandia tendrá un impacto global limitado en la Unión Europea y no afectará a la capacidad de la Unión para mantener y fortalecer su propio desarrollo.

A la vista de estas consideraciones, la Comisión recomienda que se inicien con Islandia las negociaciones de adhesión a la Unión Europea.