

La política comercial y de relaciones económicas exteriores de la Unión Europea (II)

El Espacio Económico Europeo. Reino Unido. Suiza. Turquía. Relaciones con Rusia y Ucrania. Relaciones con los Balcanes.

Ejercicio 3 · Esquema del tema 55 · Actualizado el 15 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN	02 ORIGEN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN	03 MARCO GENERAL ACTUAL	04 FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA COMERCIAL	05 LOS ACUERDOS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL	06 EL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO
07 SUIZA	08 TURQUÍA	09 EL REINO UNIDO	10 RUSIA, UCRANIA Y OTROS PAÍSES DE LA CEI	11 LOS BALCANES OCCIDENTALES	12 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La política comercial común (PCC) es competencia exclusiva de la Unión: la Comisión negocia en nombre de los veintisiete y los Estados miembros, entre ellos España, participan a través del Consejo y del Comité de Política Comercial. La Unión representa en torno al 16 % del comercio mundial de bienes y servicios y a finales de 2025 aplicaba 44 acuerdos preferenciales con 76 países.

La Unión combina hoy apertura y defensa de sus intereses, con una política «abierta, sostenible y firme» y una estrategia de seguridad económica de 2023, reforzada en diciembre de 2025. Las relaciones con el resto de Europa combinan comercio, ampliación y vecindad, y concentran más de una cuarta parte del comercio exterior de bienes de la Unión.

02 ORIGEN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

2.1 El contexto multilateral

La Ronda Uruguay creó la **Organización Mundial del Comercio (OMC)** el 1 de enero de 1995. La Unión es miembro junto con sus Estados, pero negocia la Comisión. La Ronda de Doha sigue abierta, la XIV Conferencia Ministerial (Yaundé, marzo de 2026) terminó sin declaración y el Órgano de Apelación está paralizado desde 2019, lo que impulsa los acuerdos bilaterales.

2.2 De los Tratados de Roma al Tratado de Lisboa

El **Tratado de Roma de 1957** configuró la Comunidad como unión aduanera y previó la PCC como complemento: con un arancel exterior común hay que negociar conjuntamente el comercio exterior. La competencia se amplió después:

- El **Tratado de Lisboa** (1 de diciembre de 2009) incorporó las inversiones extranjeras directas, consolidó como competencia exclusiva servicios y propiedad intelectual (arts. 3.1.e y 207 TFUE), integró la PCC en la acción exterior, generalizó la mayoría cualificada y convirtió al Parlamento en colegislador, con aprobación necesaria para los acuerdos
- El **Dictamen 2/15** (Singapur, 16 de mayo de 2017) declaró exclusiva casi toda la competencia, salvo inversiones de cartera y solución de diferencias entre inversores y Estados, que son compartidas

2.3 España y la política comercial común

España (GATT 1963, Comunidades 1 de enero de 1986) no tiene política comercial propia frente a terceros: participa en la de la Unión. En la Administración corresponde a la Secretaría de Estado de Comercio y, tras el **Real Decreto 867/2025**, la Dirección General de Política Comercial y Seguridad Económica fija la posición española, con apoyo de la Dirección General de Inteligencia Económica y Comercial en lo bilateral.

03 MARCO GENERAL ACTUAL

3.1 Base jurídica

La PCC se regula en el título II de la quinta parte del TFUE:

- Artículo 3.1.e:** competencia exclusiva de la Unión
- Artículo 206:** objetivos, desarrollo armonioso del comercio mundial, supresión progresiva de restricciones y reducción de barreras
- Artículo 207:** principios uniformes (aranceles, acuerdos sobre mercancías y servicios, propiedad intelectual, inversiones extranjeras directas, exportación y defensa comercial), marco fijado por reglamentos en procedimiento legislativo ordinario y mayoría cualificada en el Consejo, con unanimidad en servicios culturales y audiovisuales, servicios sociales, educativos y sanitarios que perturben su organización nacional, y los casos en que se exija en el ámbito interno

3.2 Procedimiento de negociación y celebración de los acuerdos

Se rige por los artículos 207 y 218 del TFUE:

- Mandato:** la Comisión recomienda y el Consejo autoriza con directrices
- Negociación:** la Comisión, en consulta con el Comité de Política Comercial, informa al Parlamento, que debe estar plena e inmediatamente informado
- Firma:** decisión del Consejo, a propuesta de la Comisión
- Celebración:** decisión del Consejo con aprobación previa del Parlamento. Si el acuerdo es mixto lo ratifican además todos los Estados

Cabe pedir un dictamen del Tribunal de Justicia sobre su compatibilidad con los Tratados (art. 218.11). Si es negativo, no puede entrar en vigor sin modificarlo o reformar los Tratados.

3.3 El Comité de Política Comercial

Herederio del Comité 133, es el órgano preparatorio del Consejo, con representantes de los Estados y de la Comisión, a la que asiste en las negociaciones. Tiene formaciones de **Titulares** (líneas generales), **Suplentes** (trabajo preparatorio) y especializadas (servicios e inversiones, acero, textiles).

3.4 Las estrategias de política comercial

- «Europa Global» (2006): nueva generación de acuerdos de libre comercio
- «Comercio para todos» (2015): eficacia, transparencia y valores
- **Revisión de 2021**: autonomía estratégica abierta, con tres objetivos (transición ecológica y digital, normas mundiales más justas y defensa autónoma de los intereses de la Unión)
- «El poder de las asociaciones comerciales» (2022): permite sanciones comerciales, como último recurso, por incumplir las normas laborales fundamentales o el Acuerdo de París
- **Estrategia de Seguridad Económica** (2023, reforzada en diciembre de 2025): competitividad, protección frente a riesgos y alianzas

04

FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA COMERCIAL

La PCC busca abrir mercados, reducir barreras y garantizar condiciones equitativas de competencia en tres niveles.

4.1 Nivel multilateral

La Unión defiende un sistema basado en normas con la OMC en el centro y su reforma, en particular un sistema de solución de diferencias operativo. Mientras tanto impulsó en 2020 el procedimiento arbitral multipartito de apelación provisional (**MPIA**) y participa en las iniciativas conjuntas sobre comercio electrónico, facilitación de inversiones y regulación de servicios.

4.2 Nivel bilateral y regional

La Unión ha desarrollado una de las mayores redes de acuerdos comerciales, que reducen aranceles y barreras, dan seguridad jurídica y fijan reglas donde la OMC cubre poco.

4.3 Nivel autónomo

Son reglamentos aplicables sin negociar con terceros:

- **Régimen común de importaciones y exportaciones**: Reglamentos (UE) 2015/478 y 2015/479, y productos de doble uso (Reglamento (UE) 2021/821)
- **Defensa comercial**: antidumping (Reglamento (UE) 2016/1036), antisubvenciones (Reglamento (UE) 2016/1037) y salvaguardias
- **Instrumentos nuevos**: observancia (Reglamento (UE) n.º 654/2014), contratación pública internacional (Reglamento (UE) 2022/1031), subvenciones extranjeras (Reglamento (UE) 2022/2560), Instrumento contra la Coerción (Reglamento (UE) 2023/2675), control de inversiones extranjeras (Reglamento (UE) 2026/1386) y Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (Reglamento (UE) 2023/956, fase definitiva desde el 1 de enero de 2026)
- **Apoyo al desarrollo**: Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG general, SPG+ y Todo menos armas), con el Reglamento (UE) n.º 978/2012 prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2027

05

LOS ACUERDOS DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

5.1 Tipología

- **Preferenciales**: mejor trato que la nación más favorecida (NMF). Son las uniones aduaneras (arancel exterior común, como con Turquía, Andorra y San Marino) y los acuerdos de libre comercio (ALC), donde cada parte conserva su arancel frente a terceros y por eso exigen normas de origen
- **No preferenciales**: marco de cooperación sin bajar aranceles del nivel NMF
- **Sectoriales**: reconocimiento mutuo, vinos y espírituosas, veterinarios

5.2 Compatibilidad con las reglas de la OMC

Debe cumplirse el artículo XXIV del GATT (mercancías) y el artículo V del AGCS (servicios):

- Cubrir lo esencial del comercio entre las partes, en la práctica en torno al 90 %
- No elevar la protección frente a terceros
- Si es provisional, completarse en un plazo razonable, normalmente de diez años como máximo
- Notificarse a la OMC (Comité de Acuerdos Comerciales Regionales)

La cláusula de habilitación de la Ronda Tokio permite menor reciprocidad con países en desarrollo.

5.3 Contenido de los acuerdos de nueva generación

Van más allá de los aranceles: mercancías (con contingentes para productos agrícolas sensibles), normas de origen, obstáculos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias OMC plus, servicios, contratación pública, propiedad intelectual con indicaciones geográficas, comercio y desarrollo sostenible, y solución de diferencias entre Estados, más rápida que la de la OMC y sin apelación.

5.4 La arquitectura jurídica de los acuerdos

Tras el Dictamen 2/15, la Unión separa el contenido para evitar ratificaciones nacionales en lo puramente comercial:

- Acuerdo comercial exclusivo de la Unión (Consejo y Parlamento), como Japón, Singapur, Vietnam o Nueva Zelanda
- Acuerdo de protección de inversiones independiente y mixto
- Si el comercio forma parte de una asociación mixta, acuerdo comercial interino hasta la entrada en vigor del global (Chile, Mercosur, México)

06

EL ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO

6.1 La Asociación Europea de Libre Comercio

La **AELC** nació del Convenio de Estocolmo (4 de enero de 1960) y hoy la forman Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. En 1972 y 1973 la Comunidad firmó con cada miembro acuerdos de libre comercio que suprimieron los aranceles industriales.

6.2 El Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo

El **Acuerdo del EEE** se firmó en Oporto el 2 de mayo de 1992 y entró en vigor el 1 de enero de 1994. Suiza lo rechazó en referéndum el 6 de diciembre de 1992. Lo forman los veintisiete, Islandia, Liechtenstein y Noruega. Sus rasgos son:

- Extiende a esos tres países las cuatro libertades (mercancías, servicios, personas y capitales) y el acervo del mercado interior, incluidas competencia, ayudas de Estado y políticas horizontales
- **No es una unión aduanera:** cada país mantiene su arancel, siguen las normas de origen y quedan fuera en lo esencial las políticas agrícola, pesquera y comercial comunes
- Dos pilares: el Comité Mixto del EEE incorpora el acervo mediante decisiones que modifican los anexos, y el Órgano de Vigilancia y el Tribunal de la AELC ejercen para los países AELC las funciones de la Comisión y del Tribunal de Justicia

En noviembre de 2025 la Unión adoptó una salvaguardia sobre ferroaleaciones (Reglamento de Ejecución (UE) 2025/2351) que por primera vez alcanza a Noruega e Islandia. El referéndum consultivo islandés del 29 de agosto de 2026 rechazó reanudar la adhesión. Con Andorra y San Marino se negoció un acuerdo de asociación de acceso al mercado interior, cuya firma el Consejo autorizó en julio de 2026.

07 SUIZA

Suiza es el cuarto socio comercial de la Unión en bienes, con un 7 % del comercio exterior en 2025. Tras rechazar el EEE, la relación se basa en acuerdos sectoriales:

- **Acuerdo de libre comercio de 1972**, para productos industriales
- **Bilaterales I** (firmados el 21 de junio de 1999, en vigor desde el 1 de junio de 2002): siete acuerdos sobre libre circulación de personas, transporte aéreo y terrestre, productos agrícolas, contratación pública, cooperación científica y reconocimiento mutuo. La **cláusula guillotina** hace que la denuncia de uno acabe con todos
- **Bilaterales II** (26 de octubre de 2004): Schengen y Dublín, fiscalidad del ahorro y lucha contra el fraude

El sistema era estático, sin actualización dinámica ni solución eficaz de diferencias, y Suiza puso fin a la negociación de un Acuerdo Marco Institucional en 2021. Las conversaciones concluyeron en lo sustancial el 20 de diciembre de 2024 con el paquete «**Bilaterales III**»:

- Elementos institucionales: adopción dinámica del acervo, tribunal arbitral que remite al Tribunal de Justicia las cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión, y ayudas de Estado
- Nuevos acuerdos sobre electricidad, seguridad alimentaria y sanidad
- Participación en programas (Horizonte Europa, Erasmus+) y contribución a la cohesión

Se firmó en Bruselas el 2 de marzo de 2026 y falta la aprobación del Parlamento Europeo y los trámites suizos, probablemente con referéndum. Solo se aplica provisionalmente, desde el 1 de enero de 2025, el acuerdo sobre programas de la Unión.

08 TURQUÍA

Turquía es el quinto socio comercial de la Unión en bienes. La relación se basa en el Acuerdo de Ankara de 1963 y sobre todo en la **unión aduanera** (Decisión 1/95 del Consejo de Asociación, en vigor desde el 31 de diciembre de 1995):

- Cubre productos industriales y el componente industrial de los agrícolas transformados, con exclusión de agrícolas de base, servicios y contratación pública
- Turquía aplica el arancel común y se alinea con la legislación técnica y la política comercial de la Unión, incluidos sus acuerdos preferenciales, sin participar en su negociación: su principal problema
- Se completa con un ALC para productos CECA (1996) y concesiones agrícolas recíprocas (Decisión 1/98)

En 2016 la Comisión propuso modernizarla y extenderla a servicios, contratación pública y agricultura, pero el Consejo no ha aprobado el mandato. Turquía es candidata desde 1999 y negocia desde octubre de 2005, con 16 de 35 capítulos abiertos y uno cerrado. Ocho están bloqueados desde 2006 por la negativa a aplicar el Protocolo Adicional a Chipre, y desde 2018 el Consejo considera las negociaciones en punto muerto.

09 EL REINO UNIDO

El Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la Unión Europea el 31 de enero de 2020. El **Acuerdo de Retirada** entró en vigor el 1 de febrero de 2020, fecha en la que comenzó el periodo transitorio, que acabó el 31 de diciembre de 2020. El **Marco de Windsor** (2023) adaptó la aplicación del protocolo sobre Irlanda del Norte. Es el tercer socio comercial en bienes, con cerca del 10 % del comercio exterior. La relación se rige por el **Acuerdo de Comercio y Cooperación**, en vigor desde el 1 de mayo de 2021 (aplicado provisionalmente desde el 1 de enero de 2021):

- Libre comercio sin aranceles ni contingentes para mercancías que cumplan las normas de origen, pero sin unión aduanera ni mercado interior, con vuelta de los controles aduaneros, sanitarios y fitosanitarios
- Igualdad de condiciones en ayudas de Estado, medio ambiente, clima y derechos laborales, con medidas de reequilibrio
- Servicios, contratación pública, transporte, energía, pesca y cooperación policial y judicial
- Gobernanza por Consejo de Asociación y arbitraje, con posibles represalias intersectoriales

La cumbre de Londres de 19 de mayo de 2025 abrió un acercamiento: Asociación de Seguridad y Defensa, negociación de un acuerdo sanitario y fitosanitario con alineación dinámica, vinculación de los regímenes de derechos de emisión, movilidad juvenil y acceso recíproco a la pesca hasta 2038. La segunda cumbre está convocada para noviembre de 2026.

10 RUSIA, UCRANIA Y OTROS PAÍSES DE LA CEI

10.1 Marco general

Con la mayoría de los países de la CEI la Unión firmó **acuerdos de colaboración y cooperación (ACC)**, no preferenciales, basados en la NMF. Desde 2004 la relación con el Este se enmarca en la Política Europea de Vecindad y desde 2009 en la **Asociación Oriental** (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania). Ucrania, Moldavia y Georgia firmaron acuerdos de asociación con zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP). Tras la invasión de 2022 son candidatas Ucrania y Moldavia (junio de 2022) y Georgia

(diciembre de 2023), y su relación se rige por la política de ampliación.

10.2 Rusia

Rusia ingresó en la OMC el 22 de agosto de 2012. Tras la anexión de Crimea (2014) la Unión adoptó las primeras sanciones y Rusia respondió con un embargo agroalimentario. Desde la invasión del 24 de febrero de 2022 rige un régimen de sanciones sin precedentes, basado en el **Reglamento (UE) n.º 833/2014**, con veintiún paquetes a octubre de 2026: prohibiciones de importación y exportación, restricciones financieras, tope al precio del petróleo ruso y medidas contra la flota en la sombra y la elusión. Además:

- Aranceles sobre cereales y, desde julio de 2025, sobre fertilizantes y otros productos agrícolas rusos y bielorrusos (Reglamento (UE) 2025/1227)
- Eliminación progresiva del gas ruso (Reglamento (UE) 2026/261): prohibición general desde marzo de 2026, fin de los contratos de GNL a largo plazo el 1 de enero de 2027 y del gas por gasoducto, como muy tarde, en el otoño de 2027

Rusia ha pasado de quinto socio comercial en 2021 a en torno al decimonoveno en 2025, con un 1 % del comercio exterior. Lidera la Unión Económica Euroasiática (desde el 1 de enero de 2015, con Bielorrusia, Kazajistán, Armenia y Kirguistán), cuyo arancel común impide un ALC bilateral de sus miembros con la Unión.

10.3 Ucrania

El **Acuerdo de Asociación** con ZLCAP se firmó en 2014 y entró en vigor el 1 de septiembre de 2017 (parte comercial aplicada desde el 1 de enero de 2016). Tras la invasión, medidas autónomas suprimieron los aranceles y contingentes restantes hasta junio de 2025. Las sustituyó la revisión de la ZLCAP (art. 29), en vigor desde el 29 de octubre de 2025: amplía los contingentes agrícolas sensibles, refuerza la salvaguardia y condiciona el acceso a la alineación en bienestar animal, plaguicidas y medicamentos veterinarios.

Es candidata desde el 23 de junio de 2022 y las negociaciones se abrieron el 25 de junio de 2024. En 2026 se han abierto cuatro clústeres (fundamentos, relaciones exteriores, mercado interior, y competitividad y crecimiento inclusivo). La Unión la apoya con el Mecanismo para Ucrania (50.000 M€ para 2024 a 2027) y un préstamo de 90.000 M€ para 2026 y 2027.

10.4 Moldavia

Su Acuerdo de Asociación con ZLCAP entró en vigor el 1 de julio de 2016 y se aplica en todo el territorio, incluida Transnistria. Candidata desde junio de 2022, negocia la adhesión desde el 25 de junio de 2024 con los mismos cuatro clústeres abiertos. Cuenta con un Plan de Crecimiento de 1.900 M€.

10.5 Bielorrusia

El ACC de 1995 nunca se ratificó, por lo que el comercio sigue el acuerdo de 1989 con la antigua URSS. No es miembro de la OMC, está en la Unión Económica Euroasiática y suspendió su participación en la Asociación Oriental en junio de 2021. Sufre sanciones paralelas a las de Rusia y los mismos aranceles sobre fertilizantes y productos agrícolas.

10.6 El Cáucaso Sur

- **Georgia:** Acuerdo de Asociación con ZLCAP en vigor desde el 1 de julio de 2016 y exención de visados desde 2017.

Candidata desde diciembre de 2023, pero su adhesión está paralizada de hecho por la deriva democrática

- **Armenia:** por su pertenencia a la Unión Económica Euroasiática no pudo firmar una ZLCAP. Se rige por el Acuerdo de Asociación Global y Reforzado, no preferencial, en vigor desde el 1 de marzo de 2021. En 2025 aprobó una ley que declara el inicio de su adhesión, sin solicitud formal, y en diciembre de 2025 se adoptó una nueva Agenda Estratégica de asociación
- **Azerbaiyán:** ACC en vigor desde 1999 y nuevo acuerdo en negociación desde 2017. No es miembro de la OMC, lo que impide un ALC. Importa por la energía: memorando de gas de julio de 2022

10.7 Asia Central

Se trata en el Tema 58. Se basa en los ACC y en acuerdos reforzados, como el de Kazajistán. La cumbre de Samarcanda (abril de 2025) la elevó a asociación estratégica con 12.000 M€ de inversiones en Global Gateway.

11 LOS BALCANES OCCIDENTALES

11.1 El Proceso de Estabilización y Asociación

La relación se orienta a la adhesión: la Cumbre de Zagreb (2000) lanzó el **Proceso de Estabilización y Asociación** y la de Salónica (2003) reconoció la perspectiva europea de la región. Croacia se adhirió el 1 de julio de 2013. Los instrumentos comerciales son:

- **Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA):** zonas de libre comercio y aproximación al acervo. En vigor con Macedonia del Norte (2004), Albania (2009), Montenegro (2010), Serbia (2013), Bosnia y Herzegovina (2015) y Kosovo (2016)
- **Preferencias comerciales autónomas** (Reglamento (CE) n.º 1215/2009): entrada sin aranceles de la mayor parte de los productos
- **Acumulación de origen** en el Convenio PEM y **CEFTA** (2006)
- **Plan de Crecimiento:** Mecanismo de Reforma y Crecimiento de 6.000 M€ para 2024 a 2027 (Reglamento (UE) 2024/1449), condicionado a reformas

11.2 Situación de cada país

- **Montenegro:** el más avanzado, negocia desde 2012 con todos los capítulos abiertos y 21 cerrados provisionalmente en octubre de 2026. Aspira a concluir a finales de 2026
- **Albania:** negocia desde 2022, con todos los clústeres abiertos. Aspira a concluir en 2027
- **Serbia:** negocia desde 2014 con 22 capítulos abiertos, pero el clúster de competitividad está bloqueado en el Consejo
- **Macedonia del Norte:** bloqueada hasta reformar su Constitución para reconocer a la minoría búlgara, como exige Bulgaria
- **Bosnia y Herzegovina:** candidata desde diciembre de 2022, sin primera conferencia intergubernamental
- **Kosovo:** candidato potencial, con solicitud de diciembre de 2022. Cinco Estados miembros, entre ellos España, no reconocen su independencia

12 CONCLUSIÓN

Las relaciones con el resto de Europa forman círculos concéntricos. El EEE participa plenamente en el mercado

interior sin ser Estado miembro. Suiza y Turquía tienen una integración amplia pero parcial, la primera con acuerdos sectoriales que el paquete de 2026 quiere dotar de marco institucional y la segunda con una unión aduanera que necesita modernizarse. El Reino Unido es socio con un ALC que ambas partes buscan profundizar.

La invasión de Ucrania ha transformado el Este: Rusia sufre sanciones sin precedentes, mientras Ucrania y Moldavia negocian su adhesión. La ampliación vuelve a ser prioridad geopolítica, con Montenegro y Albania a la cabeza. Para España, los mercados británico, suizo y turco figuran entre los principales destinos de exportación fuera de la Unión.