



ACCIONES DE LA UNION EUROPEA

El proceso de aprobación del Acuerdo UE-Mercosur: entre el impulso político y la incertidumbre institucional

The Approval Process of the EU-Mercosur Agreement: Between Political Momentum and Institutional Uncertainty

Resumen: El artículo analiza el proceso de aprobación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, centrándose en las tensiones surgidas tras la autorización del Consejo de la UE para su firma y la posterior decisión del Parlamento Europeo de solicitar un dictamen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este movimiento ha supuesto la paralización del procedimiento de aprobación y ha introducido una elevada incertidumbre institucional y temporal. El estudio examina el trasfondo jurídico y político de esta decisión, prestando especial atención al reparto de competencias, a la fragmentación del acuerdo en distintos instrumentos y a los mecanismos que pueden afectar a la autonomía normativa de la Unión. Asimismo, se valoran las consecuencias del bloqueo tanto en el plano interno de la UE como en su proyección exterior, destacando los efectos sobre la credibilidad internacional y la eficacia de la política comercial común. El acuerdo se presenta como un ejemplo paradigmático de las dificultades estructurales que acompañan la conclusión de acuerdos comerciales de gran alcance.

Palabras clave: Acuerdo UE-Mercosur, Parlamento Europeo, política comercial común, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, competencias de la Unión, acuerdos mixtos, control jurisdiccional

Abstract: The article examines the approval process of the EU-Mercosur Association Agreement, focusing on the institutional tensions that emerged after the Council of the European Union authorized its signature and the European Parliament subsequently requested an opinion from the Court of Justice of the European Union. This request has led to the suspension of the parliamentary approval procedure and has introduced significant legal and political uncertainty. The analysis addresses the underlying legal issues related to the division of the agreement into separate instruments, the allocation of competences between the EU and its Member States, and the potential impact of certain provisions on the Union's regulatory autonomy. The article also assesses the immediate and long-term consequences of the parliamentary blockade, both within the EU institutional framework and in terms of the Union's external credibility. Ultimately, the EU-Mercosur Agreement is portrayed as a case study illustrating the growing complexity of concluding and implementing comprehensive trade agreements.

Keywords: EU-Mercosur Agreement, European Parliament, common commercial policy, Court of Justice of the European Union, EU competences, mixed agreements, judicial review



José Carlos Fernández Rozas

Director de la Revista

I. De la firma a la interrupción del calendario

Tras años de negociaciones caracterizadas por avances puntuales y bloqueos reiterados, el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) parecía encaminarse finalmente hacia su materialización a comienzos de 2026. La adopción, el 9 de enero, por parte del Consejo de la Unión Europea de las decisiones que autorizaban la firma tanto del Acuerdo de Asociación (APEM) como del Acuerdo Comercial Interino (ACI), fue interpretada como una señal política inequívoca de compromiso mutuo, madurez institucional y voluntad de fortalecer la relación birregional en múltiples dimensiones. Sin embargo, esta señal de avance se vio pronto matizada por una reacción de signo contrario: apenas doce días después, el Parlamento Europeo solicitó al Tribunal de Justicia de la Unión Europea un dictamen sobre la compatibilidad del acuerdo con los Tratados, lo que provocó una suspensión inmediata del procedimiento de aprobación parlamentaria. Semejante contraste entre el respaldo del Consejo y la cautela del Parlamento, como «una paletada de cal y otra de arena», ilustra las tensiones y complejidades que caracterizan la política comercial común de la UE. A partir de este episodio, el proceso entra en una fase decisiva, marcada por una secuencia escalonada de decisiones jurídicas y políticas que configuran un escenario incierto, tanto en términos de plazos como de contenido y legitimidad democrática.

El acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur constituye el resultado de un proceso negociador largo, discontinuo y profundamente condicionado por transformaciones estructurales del orden económico y político internacional. Iniciado a finales de los años noventa bajo la lógica del regionalismo abierto, el proyecto evolucionó progresivamente hacia un instrumento de integración avanzada, en el que la liberalización comercial se entrelaza con disciplinas regulatorias, compromisos de sostenibilidad y mecanismos institucionales de gobernanza y esta trayectoria explica tanto la complejidad normativa del texto final como la intensidad de los debates políticos y sociales que han acompañado su conclusión.

Desde una perspectiva geopolítica, el acuerdo trasciende su dimensión estrictamente comercial y se inscribe en la estrategia de la Unión Europea orientada a reforzar su autonomía estratégica mediante asociaciones estables con regiones afines. En un escenario internacional marcado por tensiones proteccionistas, rivalidades sistémicas

y fragmentación de las cadenas de suministro, el Mercosur aparece como un socio relevante para la diversificación de mercados, el acceso a recursos y la proyección de la capacidad normativa europea. Al mismo tiempo, el acuerdo funciona como una afirmación del compromiso de la UE con un modelo de apertura regulada y con la preservación de reglas en el comercio internacional.

El estudio examina el complejo itinerario jurídico e institucional del Acuerdo UE-Mercosur tras la autorización de su firma, poniendo de relieve cómo la intervención del Parlamento Europeo y la solicitud de un dictamen al Tribunal de Justicia han alterado de forma sustancial el calendario y las expectativas de entrada en vigor.

En el plano jurídico, el diseño del Acuerdo de Asociación y la articulación de un Acuerdo Comercial Interino reflejan una solución pragmática a las exigencias institucionales y políticas de la ratificación. La combinación de ambos instrumentos permite anticipar los efectos económicos esenciales del pacto sin vaciar de contenido los procedimientos democráticos, al tiempo que introduce salvaguardias destinadas a mitigar impactos adversos en sectores sensibles, lo cual es una manifestación palmaria de la evolución de la política comercial europea hacia modelos más complejos, en los que la liberalización se acompaña de mecanismos de corrección y supervisión.

Finalmente, los efectos económicos del acuerdo son necesariamente asimétricos y sectorialmente diferenciados. Mientras que los sectores industriales exportadores europeos y las actividades agroindustriales del Mercosur se perfilan como principales beneficiarios, otros ámbitos, especialmente determinados subsectores agrícolas europeos, perciben riesgos asociados a la intensificación de la competencia, constituyendo esta distribución desigual de costes y beneficios uno de los principales factores explicativos de la conflictividad política que rodea al acuerdo y subraya la necesidad de políticas de acompañamiento y adaptación.

En conjunto, el acuerdo UE-Mercosur se presenta como un instrumento de integración compleja y de largo alcance, cuyo significado no puede reducirse a la eliminación de aranceles. Su relevancia reside en la creación de un marco jurídico y político duradero que reordena expectativas, condiciona estrategias económicas y proyecta una determinada concepción del comercio internacional en un contexto global crecientemente incierto (1) .

II. El Parlamento Europeo frena la entrada en vigor del Acuerdo UE-Mercosur tras la autorización del Consejo

1. La decisión del Parlamento europeo de 21 de enero de 2026

El 21 de enero de 2026, el Parlamento Europeo adoptó una resolución por la que decidió solicitar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea un dictamen jurídico sobre la compatibilidad del acuerdo entre la Unión Europea y los Estados del Mercosur con los Tratados de la Unión. Aprobada por una mayoría muy ajustada (334 votos a favor, 324 en contra y 11 abstenciones), dicha decisión supuso la paralización del procedimiento de aprobación parlamentaria del acuerdo hasta que el Tribunal se pronunciara sobre su fundamento jurídico y su adecuación al reparto de competencias establecido en el Derecho primario de la Unión. La iniciativa, impulsada principalmente por los Grupos de la Izquierda y de los Verdes, contó con apoyos transversales procedentes de diversas familias políticas y reflejó una profunda división interna en la Eurocámara, tanto por líneas ideológicas como por delegaciones nacionales.

Debe dejarse bien sentado que la resolución parlamentaria, sin cuestionar de manera directa el contenido económico o político del acuerdo, se centró en su validez jurídica, en particular en la estructura institucional elegida para su tramitación considerando el Parlamento que concurrían dudas razonables que justificaban el control preventivo previsto en el art. 218.11.º del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con el fin de evitar que la Unión quedara vinculada por un acuerdo internacional susceptible de entrar en tensión con sus propias normas constitucionales.

Una primera línea de cuestionamiento se refirió a la decisión de dividir el acuerdo en dos instrumentos diferenciados: el Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (APEM) y el Acuerdo Comercial Interino (ATI). Los eurodiputados que respaldaron la solicitud de dictamen consideraron que esta fragmentación planteaba interrogantes relevantes desde la perspectiva del reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. A su juicio, la separación permitía adelantar la aplicación de la parte comercial sin la intervención de los parlamentos nacionales, pese a que el conjunto del pacto producía efectos jurídicos y económicos significativos en ámbitos sensibles como la agricultura, el medio ambiente, la regulación sanitaria y los estándares laborales.

Junto a esta cuestión, la resolución puso el acento en determinadas disposiciones del acuerdo susceptibles de incidir sobre la autonomía normativa de la Unión. En particular, se solicitó al Tribunal que examinara el denominado mecanismo de reequilibrio, en la medida en que habilitaba a los Estados del Mercosur a reaccionar frente a futuras decisiones regulatorias europeas con impacto negativo sobre sus exportaciones. Para una parte significativa del Parlamento, este tipo de cláusulas planteaba dudas de compatibilidad con los Tratados, al proyectarse sobre decisiones legislativas adoptadas en ejercicio de competencias propias de la Unión y al poder afectar al equilibrio institucional y al principio de atribución. Por último, el Parlamento también el margen de actuación de la Comisión Europea en la configuración y tramitación del acuerdo.

Las dudas que se proyectan sobre el acuerdo son de gran alcance material y político, lo que intensifica la exigencia de claridad jurídica antes de avanzar hacia su entrada en vigor al consultar la solicitud si el procedimiento seguido respeta plenamente el equilibrio institucional previsto en los Tratados y si el Parlamento ha podido ejercer de manera efectiva sus funciones de control y aprobación. En conjunto, las razones invocadas para acudir al Tribunal de Justicia afectan al modo en que la Unión celebra acuerdos internacionales de gran escala y desbordan la mera discusión de aspectos puntuales del texto. La decisión del Parlamento traslada el debate al plano jurisdiccional con el propósito de despejar incertidumbres jurídicas susceptibles de incidir en la validez y aplicación futura del Acuerdo UE-Mercosur. Es una cuestión que se valorará cuando se disponga del dictamen y vale recordar el debate competencial que suscitó el dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se pronunció acerca del reparto competencial entre la Unión y sus Estados miembros para la celebración del proyectado Acuerdo de libre comercio entre la UE y Singapur (2) .

2. Consecuencias inmediatas del frenazo parlamentario

La solicitud de dictamen al Tribunal de Justicia ha producido efectos inmediatos sobre la tramitación del Acuerdo UE-Mercosur. Desde el momento en que el Parlamento Europeo activó este mecanismo, quedó en suspenso la votación destinada a aprobar o rechazar el acuerdo, lo que interrumpió el curso ordinario del procedimiento y aplazó cualquier decisión definitiva. El resultado es una paralización efectiva del calendario que se había abierto tras la autorización del Consejo para la firma. Como era de esperar, esta situación ha introducido un grado elevado de incertidumbre para las instituciones europeas y para los socios del Mercosur. El acuerdo, presentado pocos días antes como un hito en las relaciones birregionales, ha pasado a una fase de

espera en la que no se prevén avances sustantivos hasta que el Tribunal se pronuncie y el impacto no es solo institucional, sino también político y económico, al retrasarse la producción de efectos jurídicos esperados por los operadores económicos y por los Estados implicados.

El freno acordado por el Parlamento también ha acentuado las tensiones entre las instituciones de la Unión. Mientras el Consejo había avalado la firma y la Comisión defendía la rapidez en la puesta en marcha del pilar comercial, la Eurocámara optó por priorizar el control jurídico previo. Con ello se ha puesto de relieve, junto a una importante divergencia de ritmos y prioridades, la dificultad de conciliar impulso político y garantías jurídicas en acuerdos de gran alcance, y ha trasladó al Tribunal de Justicia un papel central en la evolución del proceso. Además, la decisión parlamentaria ha tenido un efecto indirecto sobre la credibilidad externa de la Unión. Tras más de veinticinco años de negociaciones, el aplazamiento refuerza la percepción de que la fase final de los acuerdos comerciales europeos continúa siendo vulnerable a bloqueos de origen interno, derivados tanto de la falta de consenso entre los Estados miembros como de las reticencias expresadas en el seno de las instituciones de la Unión. En este escenario, el Acuerdo UE-Mercosur se encuentra sometido a una pausa cuya duración y desenlace condicionarán de manera decisiva su futura entrada en vigor.

3. Duración incierta de la revisión ante el Tribunal de Justicia

La remisión del acuerdo al Tribunal de Justicia ha abierto una fase de duración incierta, al no existir plazos preestablecidos para la emisión de dictámenes de esta naturaleza. Desde el momento en que el Parlamento Europeo solicitó la intervención del Tribunal, el procedimiento quedó condicionado a un examen judicial cuyo calendario depende exclusivamente de los tiempos propios de la jurisdicción de la Unión. La experiencia de procedimientos anteriores pone de manifiesto que este tipo de dictámenes puede prolongarse durante periodos extensos, entre dieciséis y más de veinticuatro meses, lo que traslada al Acuerdo UE-Mercosur un horizonte temporal amplio y difícil de precisar y refuerza la percepción de que la entrada en vigor del acuerdo no podría producirse a corto plazo, incluso en el supuesto de que el dictamen resultara favorable.

La incertidumbre temporal afecta tanto a las instituciones europeas como a los Estados del Mercosur y a los operadores económicos pues, como es lógico, la ausencia de una fecha previsible para la conclusión del examen judicial dificulta la planificación política y económica y mantiene en suspenso las expectativas generadas tras la autorización de la firma. El acuerdo queda así vinculado a un proceso judicial cuya duración no admitía estimaciones fiables en el momento de activarse. En este escenario, la revisión ante el Tribunal de Justicia se convierte en un factor determinante para el futuro inmediato del acuerdo. Más allá del contenido del eventual dictamen, la sola prolongación del procedimiento supone un elemento de retraso significativo, que desplaza cualquier decisión definitiva sobre la aprobación parlamentaria y la aplicación efectiva del Acuerdo UE-Mercosur a un horizonte temporal abierto.

La apertura del procedimiento ante el Tribunal de Justicia no solo aplaza la aprobación parlamentaria del acuerdo, sino que deja abiertos distintos escenarios sobre su evolución futura. A la espera del dictamen, el proceso ha quedado sometido a un grado elevado de indeterminación, tanto en lo relativo al resultado jurídico como a las decisiones políticas que podrían adoptarse en paralelo por las instituciones de la Unión.

Uno de los escenarios contemplados es el de un dictamen favorable que confirmara la corrección de la base jurídica y del procedimiento seguido, pero, incluso en esa hipótesis, el retraso acumulado habría desplazado la votación parlamentaria y la eventual entrada en vigor a una fase posterior, alargando de forma apreciable un proceso ya de por sí prolongado. La validación judicial no implicaría, por tanto, una reactivación inmediata del calendario inicial, sino la necesidad de recomponer los tiempos institucionales.

A través del análisis de las tensiones interinstitucionales y de los efectos políticos y jurídicos del bloqueo parlamentario, el trabajo muestra cómo la política comercial de la Unión Europea se enfrenta a crecientes desafíos de legitimidad, coherencia y credibilidad externa en la fase posterior a la negociación.

Otro escenario posible sería el de un dictamen que exigiera ajustes o precisiones en el diseño del acuerdo, lo que obligaría a introducir modificaciones en los instrumentos negociados o a redefinir determinados aspectos procedimentales, con el consiguiente impacto sobre el ritmo de aprobación y sobre el equilibrio alcanzado entre las partes tras años de negociación. En tal caso, el retraso habría superado la lógica de un mero aplazamiento temporal y podría reabrir debates que se consideraban definitivamente cerrados.

En conjunto, el retraso derivado de la revisión judicial sitúa al Acuerdo UE-Mercosur en una fase transitoria prolongada, marcada por la coexistencia de opciones abiertas y por la ausencia de un horizonte claro de conclusión. El desenlace del procedimiento ante el Tribunal de Justicia pasa así a condicionar no solo la validez jurídica del acuerdo, sino también el modo y el momento en que la Unión Europea podría retomar su tramitación política.

4. Reacciones políticas y proyección exterior del bloqueo

Como era de esperar, la decisión del Parlamento Europeo ha generado reacciones inmediatas tanto dentro como fuera de la Unión. En el plano interno, ha puesto de manifiesto la persistencia de divisiones profundas en torno al acuerdo, que ya habían aflorado durante las fases finales de la negociación. Sectores críticos, en particular vinculados a la agricultura y a la protección de determinados estándares regulatorios, valoraron la solicitud de dictamen como una garantía adicional frente a un acuerdo percibido como desequilibrado. Otros actores políticos, por el contrario, consideraron que la iniciativa respondía más a cálculos políticos que a verdaderas dudas jurídicas y alertaron del coste económico y estratégico del retraso.

Desde las instituciones europeas, la Comisión expresó su preocupación por el efecto paralizante de la decisión parlamentaria y aunque reconoció la legitimidad formal del control jurídico solicitado, subrayó que el acuerdo había sido diseñado respetando el marco de los Tratados y que incorporaba salvaguardias suficientes para atender las preocupaciones manifestadas durante el proceso negociador. El Consejo, por su parte, mantuvo una posición más contenida, a la espera del dictamen del Tribunal, consciente de que el siguiente paso dependería en gran medida del resultado de la revisión judicial.

En el ámbito del Mercosur, la reacción fue de cautela y de inquietud. Los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay recordaron que el acuerdo había sido cerrado tras más de veinticinco años de negociaciones y que su firma reciente había sido interpretada como una señal firme de compromiso por parte de la Unión Europea. El recurso al Tribunal fue percibido como un nuevo factor de dilación, capaz de erosionar la confianza en la capacidad de la UE para culminar acuerdos de gran alcance en plazos razonables. Pese a ello, varios Estados del Mercosur manifestaron su intención de avanzar en los procedimientos internos de ratificación, con el objetivo de mantener la presión política y preservar la viabilidad del acuerdo, buscando con esta estrategia demostrar que, desde la perspectiva sudamericana, el pacto seguía siendo prioritario y que el retraso respondía a dinámicas internas europeas ajenas al contenido sustantivo del acuerdo.

En conjunto, la interrupción del proceso parlamentario proyectó efectos que desbordaron el plano estrictamente jurídico. El Acuerdo UE-Mercosur había adquirido un valor representativo de las tensiones estructurales que atraviesan la acción exterior de la Unión, al poner de manifiesto las dificultades para articular ambición comercial, cohesión interna y seguridad jurídica en acuerdos de gran alcance. De hecho, esta carga simbólica se intensificó en un momento marcado por el deterioro de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los Estados Unidos, caracterizadas por una creciente asimetría negociadora, el recurso reiterado a la amenaza arancelaria y la sustitución de marcos normativos estables por soluciones bilaterales de carácter contingente (3) . Todo ello incidió directamente en la capacidad de la Unión para proyectar credibilidad externa, previsibilidad normativa y eficacia decisoria en un entorno internacional cada vez más fragmentado.

III. Eventual aplicación provisional del Acuerdo Interino UE-Mercosur: rigor jurídico y bloqueo estratégico en plena crisis del comercio internacional

En paralelo, permanece abierta la cuestión de la aplicación provisional de la parte comercial del Acuerdo Interino. Aunque el marco jurídico permite esta posibilidad, su activación queda rodeada de cautelas políticas e institucionales, al interpretarse como una vía capaz de intensificar las tensiones entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo. La coexistencia de un procedimiento judicial en curso y de una eventual aplicación provisional refuerza la sensación de un proceso fragmentado y sometido a equilibrios delicados.

Cuando el 9 de enero de 2026, el Consejo de la Unión Europea aprobó la firma del Acuerdo Interino mantuvo abierta la posibilidad de su aplicación provisional con el objetivo de anticipar los beneficios económicos derivados de la liberalización comercial mientras prosiga el proceso de adopción del Acuerdo de Asociación en su formulación integral, tras más de dos décadas de negociaciones. Debe adelantarse que el acuerdo interino presenta naturaleza estrictamente comercial y, como tal, se inscribe en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión Europea. Semejante calificación permite su tramitación y eventual aplicación mediante decisión del Consejo, con participación del Parlamento Europeo a escala de la Unión, sin requerir la ratificación por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Su contenido abarca compromisos en materia de liberalización arancelaria, acceso a mercados agrícolas, servicios y contratación pública, con vocación de vigencia transitoria hasta la entrada en vigor del acuerdo global.

Forzar la aplicación provisional mientras muchas cuestiones permanecen abiertas intensificaría la tensión interinstitucional y debilitaría la posición del Parlamento como colegislador y garante del control democrático

La aplicación provisional del acuerdo Interino UE-Mercosur aparece jurídicamente posible y políticamente comprensible, sobre todo desde la lógica de la política comercial y geopolítica de la Unión. El carácter exclusivo de la competencia comercial, la base en el art. 218.5.º del TFUE y la previsión expresa de aplicación provisional en el propio texto del acuerdo constituyen fundamentos jurídicos relevantes. A ello se suma un argumento económico poderoso: los retrasos prolongados generan costes cuantificables para las exportaciones europeas y afectan a la credibilidad internacional de la UE como socio comercial fiable, tal como subrayan tanto la Comisión como varios gobiernos y actores económicos. El propio texto del acuerdo refuerza esta posibilidad al disponer su art. 23.3.º que la aplicación provisional puede iniciarse una vez que la Unión Europea y uno o varios Estados del Mercosur comuniquen la finalización de sus procedimientos internos o la ratificación correspondiente y

debe retenerse que, en el ámbito europeo, la ratificación implica la aprobación del Parlamento Europeo, mientras que la referencia a procedimientos internos admite una interpretación más amplia. Siguiendo con este planteamiento esta redacción abre un margen jurídico que permitiría habilitar la aplicación provisional del pilar comercial tras la firma, incluso mientras continúan determinados trámites institucionales.

Sin embargo, los argumentos en contra resultan determinantes en esta fase concreta del proceso. La solicitud de dictamen al Tribunal de Justicia por una mayoría, aunque ajustada, del Parlamento Europeo el 21 de enero de 2026 introdujo un elemento institucional de gran peso que refleja dudas jurídicas estructurales sobre la base legal del acuerdo, el fraccionamiento en dos instrumentos y el alcance del mecanismo de reequilibrio, cuestiones que afectan directamente al reparto de competencias, a la autonomía normativa de la Unión y al equilibrio entre instituciones. Forzar la aplicación provisional mientras estas cuestiones permanecen abiertas intensificaría la tensión interinstitucional y debilitaría la posición del Parlamento como colegislador y garante del control democrático.

A ello se une una preocupación sustantiva que refuerza esta cautela: la asimetría entre los compromisos comerciales y los compromisos sociales, ambientales y regulatorios. La liberalización arancelaria produce efectos inmediatos, respaldados por mecanismos exigibles, mientras que las obligaciones en materia de sostenibilidad, clima, normas laborales o bienestar animal descansan en instrumentos de seguimiento más débiles. Aplicar primero el núcleo económico del acuerdo consolida esa asimetría y reduce el margen político para exigir ajustes posteriores.

Desde una perspectiva democrática y sistémica, la aplicación provisional en este momento concreto transmite un mensaje problemático: la percepción de que un acuerdo de gran alcance puede desplegar efectos reales antes de que se complete el control parlamentario y judicial. Aunque jurídicamente reversible, esta secuencia altera de facto el equilibrio institucional y puede erosionar la legitimidad política del acuerdo, tanto dentro de la UE como frente a los socios del Mercosur, en caso de que el TJUE exija modificaciones relevantes.

Aplazar la aplicación provisional hasta contar con el dictamen del Tribunal de Justicia, o al menos hasta clarificar de forma creíble las objeciones jurídicas planteadas por el Parlamento Europeo es una opción que refuerza la seguridad jurídica, preserva el equilibrio institucional y evita que los beneficios económicos inmediatos condicionen de manera irreversible el debate democrático posterior. La urgencia económica y geopolítica del acuerdo resulta innegable, pero, a la luz de los argumentos analizados, la solidez jurídica y la legitimidad democrática constituyen activos estratégicos de largo plazo que justifican una aproximación más cauta.

Dicho en otros términos, desde el punto de vista jurídico, la remisión del acuerdo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea constituye la opción correcta, al garantizar la plena conformidad con los Tratados, preservar la seguridad jurídica y salvaguardar el equilibrio institucional. Sin embargo, el hecho de que esta decisión se haya adoptado por una diferencia mínima de votos supone un resultado profundamente perjudicial para el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales. En el actual periodo de crisis del comercio global, esta paralización retrasa beneficios económicos significativos, debilita la credibilidad externa de la Unión Europea y dificulta la consolidación de alianzas comerciales estratégicas en un momento en el que la estabilidad, la previsibilidad y la capacidad de acción resultan esenciales.

IV. Un acuerdo en suspenso y un horizonte abierto

Lejos de constituir un episodio aislado, la interrupción del proceso de aprobación del Acuerdo UE-Mercosur revela dinámicas de fondo que atraviesan la acción exterior de la Unión Europea en materia comercial y

condicionan de forma decisiva su fase final. La sucesión de decisiones adoptadas en enero de 2026 muestra hasta qué punto la conclusión de acuerdos de gran alcance queda crecientemente sometida a factores internos, entre los que destacan la fragmentación política, la sensibilidad social de determinados sectores productivos y la intensificación del control jurisdiccional sobre los procedimientos decisorios. Tales factores proyectan efectos que desbordan el contenido propio del acuerdo y dificultan la transformación de consensos políticos iniciales en resultados jurídicos plenamente operativos dentro de plazos razonables.

Con la remisión del asunto al Tribunal de Justicia, las garantías de legalidad y de coherencia con los Tratados adquieren una centralidad reforzada, aunque a costa de introducir una dilación difícilmente compatible con la urgencia estratégica que impulsa el cierre de las negociaciones. El control preventivo pasa a ocupar un lugar determinante en la fase final del procedimiento y altera el equilibrio habitual entre impulso político y validación jurídica, desplazando el desenlace del proceso fuera del ámbito estrictamente interinstitucional.

A medida que avanza esta fase, queda confirmado que el periodo posterior a la negociación concentra tensiones que no pueden ser absorbidas mediante soluciones técnicas o ajustes procedimentales. La actuación del Parlamento Europeo consolida el peso creciente de la Cámara en la supervisión de los acuerdos comerciales, tanto a través de la aprobación formal como mediante el recurso a mecanismos jurisdiccionales preventivos. Con este refuerzo del control parlamentario se acentúa la dimensión constitucional del proceso y deja al descubierto, al mismo tiempo, los límites de la coordinación interinstitucional cuando las prioridades políticas divergen y no se alcanza una mayoría clara dispuesta a asumir los costes del avance inmediato.

De manera paralela, persisten discrepancias estructurales en torno a la distinción entre acuerdos mixtos y acuerdos de competencia exclusiva de la Unión. La utilización de instrumentos diferenciados para facilitar la aplicación anticipada del pilar comercial es objeto de interpretaciones divergentes por parte de las instituciones y traslada al Tribunal de Justicia una cuestión que supera el caso concreto, al proyectarse sobre el modo en que la Unión ordena su acción exterior económica.

La acumulación de retrasos influye de forma directa en la percepción externa de la Unión. El Acuerdo UE-Mercosur pasa a ser observado como una manifestación de la dificultad europea para culminar el ciclo completo de sus acuerdos estratégicos, incluso cuando existe una mayoría suficiente para autorizar su firma. De esta lectura se desprende una conclusión relevante: la credibilidad internacional de la Unión depende tanto de su capacidad negociadora como de su aptitud para gestionar de forma previsible y coherente las fases internas de aprobación y aplicación de los compromisos asumidos.

Todo ello permite apreciar el proceso de aprobación del acuerdo como un entramado prolongado y sometido a variables jurídicas, políticas e institucionales de elevada complejidad. La opción por un diseño dual, basado en un instrumento de aplicación anticipada y un acuerdo de asociación sujeto a ratificación completa, responde a una estrategia orientada a conciliar eficacia externa y control democrático. La solicitud de dictamen por parte del Parlamento introduce una incertidumbre sustantiva en la hoja de ruta prevista y pone de manifiesto la fragilidad del equilibrio interinstitucional en materia de acción exterior, a lo que se añade la diversidad de ritmos decisorios en el seno del Mercosur.

De esta experiencia se desprende una enseñanza clara. La eficacia de la política comercial de la Unión no descansa únicamente en la capacidad de negociar textos ambiciosos, sino también en la solidez de los mecanismos internos destinados a garantizar decisiones coherentes, estables y capaces de sostener, sin rupturas abruptas, el tránsito desde la firma hasta la aplicación efectiva de los acuerdos alcanzados. La forma en que se resuelva esta fase resulta determinante tanto para el futuro de la relación entre la Unión Europea y el

Mercosur como para la credibilidad de la Unión como actor normativo capaz de traducir ambición estratégica en compromisos jurídicos efectivamente aplicables.

- (1) Sobre la evolución negociadora, la arquitectura jurídica y las implicaciones económicas y geopolíticas del Acuerdo UE-Mercosur, véase J.C. Fernández Rozas, «El Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados del Mercosur de 2024: oportunidades e inquietudes», *LA LEY: Unión Europea*, n.º 132, enero de 2025, pp. 1-58.
- [Ver Texto](#)
- (2) I. Iruretagoiena Agirrezabalaga, «Por fin un poco de luz en el farragoso debate competencial en el marco de los nuevos tratados de comercio e inversión de la Unión Europea. Dictamen 2/15 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *LA LEY: Unión Europea*, n.º 50, 2017.
- [Ver Texto](#)
- (3) La evolución del Acuerdo UE-Mercosur debe situarse en el marco más amplio de la transformación reciente de la política comercial estadounidense y de la crisis del sistema multilateral de comercio. Véase J.C. Fernández Rozas en su estudio «Del alivio arancelario a la dependencia estructural: el acuerdo comercial UE-EE. UU. de 2025 y la crisis del sistema multilateral de comercio», *LA LEY: Unión Europea*, n.º 139, 2025. El desplazamiento de los Estados Unidos hacia un bilateralismo abiertamente transaccional, apoyado en el uso instrumental de los aranceles y en acuerdos de naturaleza predominantemente política, ha contribuido a debilitar los principios estructurales de la OMC y a erosionar los mecanismos de previsibilidad y disciplina jurídica que sustentaban el comercio internacional. Concretamente, el acuerdo transatlántico de 2025 constituye una manifestación paradigmática de esta deriva, al mostrar cómo la gestión bajo presión de las tensiones comerciales puede traducirse en dependencias estructurales, en una relativización de las reglas multilaterales y en una reducción del margen de actuación autónoma de la Unión, con efectos que se proyectan sobre otros acuerdos estratégicos, entre ellos el UE-Mercosur.
- [Ver Texto](#)