

Observatorio de Implementación del Acuerdo Mercosur-Unión Europea

Aplicación provisional del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur bajo el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: recurso de anulación (art. 263 TFUE) del Gobierno de Polonia y sus consecuencias potenciales

Witold Janas

Universidad de Varsovia

Universidad Paris Panthéon Assas

Doctorando en codirección de tesis doctoral

wj.janas@uw.edu.pl

Introducción

El proceso de ratificación del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, por su importancia económica y política, pero también por la complejidad jurídica de su contenido, constituye un laboratorio del derecho de las relaciones exteriores de la Unión Europea, permitiendo el análisis práctico de procedimientos relacionados con la conclusión de tratados internacionales y su control jurisdiccional dentro del orden jurídico de la Unión Europea.

Para contextualizar, el 27 de febrero de 2026 se publicó el Acuerdo Comercial Interino en el Diario Oficial de la Unión Europea (DO L 2026/184). Posteriormente, el 15 de abril de 2026 se publicó en el Diario Oficial el anuncio relativo a la aplicación provisional de dicho Acuerdo Comercial Interino a partir del 1 de mayo de 2026 (DO L 2026/868). En consecuencia, la versión *ad*

interim del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, que comprende los capítulos comerciales y es de competencia exclusiva de la Unión Europea, inició su aplicación provisional el 1 de mayo de 2026. En la práctica, este hecho implica la apertura de ambos mercados para el fortalecimiento de la cooperación comercial a partir de esa fecha. Esta aplicación se produce a la espera de la entrada en vigor del Acuerdo *ad interim* (supeditada a la aprobación del Parlamento Europeo) y de la totalidad del acuerdo, incluyendo los capítulos que abordan las competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembros, que están sujetos a la ratificación tanto a nivel de la Unión Europea como por los Estados miembros.

A pesar de los múltiples beneficios esperados para las economías europea y latinoamericana, el acuerdo es objeto de considerable controversia política, especialmente en ciertos Estados

miembros de la Unión Europea como Polonia, Francia e Irlanda. En este contexto, el Gobierno de Polonia ha anunciado su intención de interponer un recurso de anulación, conforme a lo dispuesto en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El objetivo de este análisis es presentar el marco jurídico de esta vía de recurso, extrapolar sus posibles fundamentos jurídicos y evaluar su potencial impacto, tanto a nivel legal como político, en la aplicación del acuerdo.

1. Procedimiento de la conclusión de acuerdos internacionales en el orden jurídico de la Unión Europea

El procedimiento para la celebración de acuerdos comerciales por la Unión Europea tiene su base jurídica en los artículos 207 y 218 del TFUE. En primer lugar, el Consejo, basándose en las recomendaciones de la Comisión, adopta una decisión sobre la autorización de la apertura de las negociaciones y designa al negociador de la Unión (art. 218, ap. 3, TFUE). De conformidad con las disposiciones particulares de la Política Comercial Común (art. 207, ap. 3, TFUE), la Comisión conduce las negociaciones en consulta con el Comité de Política Comercial. Posteriormente, a propuesta del negociador, el Consejo adopta una decisión que autoriza la firma del acuerdo y, en su caso, su aplicación provisional antes de la entrada en vigor (art. 218, ap. 5, TFUE). Finalmente, el Consejo adopta la decisión de celebración del acuerdo, por mayoría cualificada (art. 207, ap. 4, y art. 218, ap. 8, TFUE), previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 218, ap. 6, letra a, TFUE). Al recaer sobre una competencia exclusiva, se agota así la vía procedimental, sin requerir la ratificación de

los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

El Acuerdo Comercial Interino es un acuerdo de competencia exclusiva de la Unión Europea. Aplicando el artículo 218, apartado 5, del TFUE, el Consejo adoptó la decisión¹ que autorizó su firma y su inmediata aplicación provisional, acto formalizado mediante publicación de la notificación relativa del 15 de abril de 2026 (DO L 2026/868)². En consecuencia, desde el 1 de mayo de 2026, el acuerdo comercial inició su aplicación provisional. Para culminar el procedimiento, el texto del acuerdo se encuentra actualmente a la espera de recibir la aprobación del Parlamento Europeo, para que el Consejo pueda adoptar la decisión final de celebración y consolidar el acuerdo de manera definitiva. No obstante, esta aprobación ha quedado supeditada a la resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea respecto a la resolución por la que se solicita el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados del Acuerdo de Asociación³.

¹ *Decisión (UE) 2026/183 del Consejo, de 9 de enero de 2026, relativa a la firma y a la aplicación provisional del Acuerdo Interino de Comercio entre la Unión Europea, por una parte, y el Mercado Común del Sur; la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, por otra parte, DO L 183 de 27.2.2026, p. 1.*

² *Notificación relativa a la aplicación provisional del Acuerdo Interino de Comercio entre la Unión Europea, por una parte, y el Mercado Común del Sur; la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, por otra parte, DO L 2026/868 de 15.4.2026.*

³ *Parlamento Europeo, Propuesta de Resolución por la que se solicita el dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados del Acuerdo de Asociación previsto entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur; la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la*

La aplicación provisional, codificada en el artículo 25 de la Convención de Viena de 1969, permite la aplicación inmediata de un tratado antes de su ratificación formal. Este mecanismo se activa si el propio acuerdo lo prevé o si las partes así lo convienen, funcionando como un recurso para evitar el bloqueo derivado de procesos institucionales internos⁴. En el Derecho de la Unión, su base legal es el artículo 218.5 del TFUE, que otorga al acuerdo un carácter vinculante y pleno efecto jurídico.

La aplicación provisional puede hacerse efectiva desde el momento de la firma del acuerdo, lo cual requiere una propuesta de la Comisión y una decisión del Consejo. Esta opción se eligió, por ejemplo, con el Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea. Sin embargo, en el marco del procedimiento de celebración del CETA, la Comisión decidió diferir los efectos de la aplicación provisional a la espera de su aprobación por el Parlamento Europeo, con el fin de reconocer el peso de esta institución. En este caso, la aplicación provisional del acuerdo se pospuso varios meses⁵.

República Oriental del Uruguay, por otra, y el Acuerdo Interino de Comercio previsto entre la Unión Europea, por una parte, y el Mercado Común del Sur, la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, por otra, B-10-2026-0060 (2026/2560(RSP)), 14.1.2026. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-10-2026-0060_ES.html

⁴ Azaria, Danae, «Provisional Application of Treaties», en Hollis, Duncan B. (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, 2.ª ed., Oxford Law Pro, 2020, pp. 229-257.

⁵ Hervé, Alan, *Les accords de libre-échange de l'Union européenne. Contribution de l'Union à un nouveau modèle de régulation du commerce international*, 1.ère de., 2023, pp. 151-152.

2. El marco procedimental: el recurso de anulación (Art. 263 TFUE) frente a los acuerdos internacionales

El Derecho de la Unión Europea, conforme a la jurisprudencia derivada del caso Les Verts, establece que la Unión, como una Comunidad de Derecho, contiene un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos⁶. La legalidad de los acuerdos internacionales puede ser evaluada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el marco del control ex ante mediante el dictamen del Tribunal de Justicia (art. 218.11 TFUE), control ex post a través del recurso de anulación (art. 263 TFUE), la cuestión prejudicial de validez (art. 267 TFUE) y la excepción de ilegalidad (art. 277 TFUE).

En el caso de la ratificación del Acuerdo UE-Mercosur, la primera vía de recurso de control de conformidad aplicada es la solicitud de dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad con los Tratados (art. 218.11 TFUE). El procedimiento que el Gobierno de Polonia anunció aplicar es el recurso de anulación (art. 263 TFUE).

El recurso de anulación, del artículo 263 del TFUE, confiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) la competencia para controlar la legalidad de los actos legislativos y de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes. De acuerdo con el Tratado, el recurso puede fundamentarse en cuatro motivos tasados: incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de los Tratados o de cualquier norma

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Parti écologie "Les Verts" contra Parlamento Europeo, 294/83, ECLI:EU:C:1986:166, apartado 23.

jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder. En este marco procesal, los Estados miembros gozan de legitimación activa incondicionada, ya que el TJUE es competente para pronunciarse sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión sin que estos deban demostrar un interés directo o individual. Finalmente, el ejercicio de esta vía de recurso está sujeto a un plazo estricto de caducidad, debiendo interponerse la demanda en el plazo de dos meses a partir de la publicación del acto, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que este haya tenido conocimiento del mismo.

En este momento, el texto formal de la demanda del Gobierno polaco aún no está disponible; la fecha límite para presentar la solicitud vence el 25 de mayo de 2026. No obstante, el gobierno, en sus declaraciones públicas, anuncia que va a invocar las dudas sobre “el procedimiento de tramitación del acuerdo, incluida su aplicación provisional antes de que concluya el proceso completo”.⁷ En este momento no se sabe si el Gobierno polaco va a incluir también en su demanda los argumentos presentes en la solicitud del Parlamento Europeo, es decir: vulneración del reparto de competencias e incompatibilidad con el principio de precaución.

3. Consecuencias jurídicas directas

⁷ *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Polonia, «Minister Stefan Krajewski zapowiada skargę do TSUE w sprawie umowy UE-Mercosur» [El ministro Stefan Krajewski anuncia un recurso ante el TJUE sobre el acuerdo UE-Mercosur], comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/minister-stefan-kraje-wski-zapowiada-skarge-do-tsue-w-sprawie-umowy-ue-mercosur> (consultado el 4 de mayo de 2026).*

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, ninguna de las vías de recurso suspende de forma automática la aplicación de la Decisión del Consejo sobre la aplicación provisional del acuerdo. Este acto se rige por el principio de presunción de legalidad de los actos del Derecho de la Unión Europea. En consecuencia, la demanda del Gobierno polaco no congela la aplicación provisional del acuerdo. Para suspender esta aplicación, el gobierno debería someter una solicitud separada para ordenar la suspensión de la ejecución del acto impugnado y presentar las pruebas de urgencia y daño grave.

Corresponde al Tribunal de Justicia analizar todos los argumentos presentados en la demanda del Gobierno polaco. No obstante, hay que mencionar que la decisión del Consejo para aprobar la aplicación provisional del acuerdo, aunque pueda parecer controvertida políticamente y una limitación del papel del Parlamento Europeo, está basada en el Tratado de la Unión Europea. En efecto, basándose en el art. 218 del TFUE, es el Consejo el que tiene la discreción de decidir sobre la aplicación o no aplicación provisional del acuerdo y especificar su fecha.

4. La dimensión político-institucional: El recurso como herramienta estratégica

Más allá de la dogmática jurídica, la activación de esta vía de recurso sirve principalmente como una medida de política interna e institucional. El Gobierno polaco busca responder a la rentabilidad política y a la presión social, sobre todo del sector agrícola. No obstante, hay que mencionar que el ministerio que inició esta demanda es el Ministerio de Agricultura de Polonia, que está bajo el control del Partido Popular Polaco, que

basa la mayoría de su apoyo electoral en los entornos agrícolas.

También parece que la medida de presentar la demanda de recurso de anulación se inscribe en la estrategia general del Gobierno de Polonia, basada en una oposición total al acuerdo. Esto contrasta con los potenciales beneficios para Polonia que podrían surgir gracias al acuerdo. Por ejemplo, según el análisis del acuerdo elaborado por la Comisión, los beneficios potenciales incluyen una apertura de mercado considerable. Otra incoherencia es que el Gobierno polaco generalmente presenta una posición abierta a los nuevos acuerdos comerciales de la Unión Europea. El acuerdo prevé la eliminación gradual de los aranceles de ciertos productos importantes para la exportación polaca, particularmente maquinaria y material eléctrico (actualmente 14-20%) y material de transporte (actualmente 14-35%). El acuerdo prevé también la reducción del 14-18% actual al 0% de aranceles en el caso de las exportaciones de instrumentos ópticos, médico-quirúrgicos, de medida y fotográficos; productos químicos y farmacéuticos; caucho y plásticos⁸.

También hay que mencionar, que el acuerdo UE-Mercosur contiene varios mecanismos de protección del sector agrícola en Polonia, como los contingentes que operan como estrictos mecanismos de regulación cuantitativa. Por ejemplo, el acuerdo establece un límite de 99 000 toneladas anuales para la carne de vacuno y de

180 000 toneladas para la carne de aves de corral; volúmenes que, en relación con el consumo total de la UE, no superan el 1,5 %⁹. Los análisis cuantitativos subrayan que, incluso si el contingente de carne de vacuno se utilizara en su totalidad, los precios para los productores europeos se reducirían tan solo en un 2 % . Este impacto estimado es de hecho inferior a las fluctuaciones naturales del mercado causadas anualmente por factores climáticos o por cambios periódicos en la demanda ¹⁰.

También hay que mencionar que el mismo gobierno no usó de manera eficaz todos los mecanismos previstos en el acuerdo, que tienen como objetivo la protección de los intereses económicos del país. Por ejemplo, el gobierno solicitó proteger sólo dos Indicaciones Geográficas (IG), mientras que el gobierno italiano solicitó 57, España 59, Alemania 27 y Rumanía 15. Es decir que el número de productos protegidos de Polonia es drásticamente desproporcionado en comparación con otros Estados miembros más grandes de la Unión Europea. Es también drásticamente menor que el de otros países con una población mucho más pequeña, como Portugal, que va a proteger 36 productos, o Grecia (21 productos)¹¹. Otra incoherencia del gobierno de Polonia es que,

⁹ Plewa, Jerzy, «UE-Mercosur: umowa partnerstwa, która dzieli» [*UE-Mercosur: el acuerdo de asociación que divide*], *Europejski Przegląd Sądowy*, mayo de 2025, p. 8

¹⁰ Plewa, Jerzy, «UE-Mercosur: umowa partnerstwa, która dzieli» [*UE-Mercosur: el acuerdo de asociación que divide*], *Europejski Przegląd Sądowy*, mayo de 2025, p. 12

¹¹ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/facts-heets-and-guides_en

mientras se opone al acuerdo con Mercosur, apoya constantemente otros acuerdos comerciales de la Unión Europea, como los firmados con Japón, Corea del Sur, Marruecos y Chile.

El recurso de anulación del Gobierno de Polonia parece una acción motivada por intereses políticos. La demanda no tendrá el efecto de la suspensión de la aplicación provisional del acuerdo, pero tendrá consecuencias negativas para la presencia de las inversiones polacas en Mercosur por dos razones: primeramente, el

ambiente de crítica abierta a la cooperación con Mercosur, proclamada por el gobierno, no crea un entorno de apoyo para los inversores que están considerando aprovechar el acuerdo. En segundo lugar, el gobierno invierte sus recursos en la estrategia de desincentivación de la cooperación con el Mercosur, a costa de la utilización pragmática de las medidas previstas en el acuerdo, como la protección de las indicaciones geográficas.

***Witold Janas**, doctorando en Derecho en la **Universidad de Varsovia** (Polonia) y **Universidad París Panthéon Assas** (Francia) y cuenta con un grado de **LL.M. en Derecho de la Unión Europea** por el **College of Europe** en Brujas (Bélgica). En septiembre de 2025, fue investigador visitante en el **Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Económico e Industrial** de la **Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires**.*