



Trabajo Fin de Grado

Análisis jurídico de la política comercial de la Unión Europea. En especial, las relaciones comerciales de la Unión Europea con China.

Autor

Cristina de Domingo Hageböck

Director

Sergio Salinas Alcega

Facultad de Derecho

2020

Título: Análisis jurídico de la política comercial de la Unión Europea. En especial, las relaciones comerciales de la Unión Europea con China.

Autor: Cristina de Domingo Hageböck

Director: Sergio Salinas Alcega

Titulación: Grado en Derecho

SIGLAS Y ABREVIATURAS	4
I. INTRODUCCIÓN.....	5
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO	5
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS	5
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO.....	5
II. ENTORNO DE LA RELACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA	7
1. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES UE-CHINA	7
2. LAS POSTURAS DE LA UE Y CHINA EN LA ACTUALIDAD DEL COMERCIO INTERNACIONAL	15
III. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	16
1. CUESTIONES PREVIAS	16
2. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA	16
3. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN	18
4. DELIMITACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN	20
5. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN.....	22
IV. LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE LA UNIÓN EUROPEA CON CHINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA	24
1. LA RELACIÓN UE-CHINA EN TÉRMINOS ECONÓMICOS.....	24
2. EL FLUJO COMERCIAL ENTRE LAS DOS POTENCIAS: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES	26
3. LA BALANZA COMERCIAL DE LA UE CON RESPECTO A CHINA.....	28
4. LA PARIDAD EN LAS RELACIONES COMERCIALES UE-CHINA.....	30
V. CONCLUSIONES.....	33
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	35

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACP	<i>African, Caribbean and Pacific Group of States</i>
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
Art	Artículo
Arts	Artículos
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
EPA	<i>Economic Partnership Agreement</i> (Acuerdo de Asociación Económica)
EEMM	Estados Miembros (de la Unión Europea)
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i> (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
NNUU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial del Comercio
p.	Página
pár.	Párrafo
PCA	<i>Partnership and Cooperation Agreement</i>
PIB	Producto Interior Bruto
pp.	Páginas
PTA	<i>Preferential Trade Agreement</i>
ss.	Siguientes
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
<i>Vid</i>	<i>Vide</i>

I. INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO

En el presente Trabajo Fin de Grado se abordan los fundamentos de la política comercial de la Unión Europea (en adelante UE) y las relaciones comerciales con China. Para la consecución de este objetivo, se estudia en primer lugar el contexto de las relaciones entre la UE y China, analizando la evolución de la relación entre ambas potencias a lo largo de los siglos XX y XXI. En segundo lugar, se abordan las bases de la política comercial exterior de la UE, resaltando el estudio de su marco normativo y de los principales instrumentos por los que se rigen las relaciones comerciales de la UE con terceros países. En tercer lugar, se analiza la relación entre ambas potencias en términos económicos, estableciendo asimismo una comparativa de la evolución de la relación en estos términos.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

El análisis de las relaciones comerciales entre la UE y China presenta un interés doble. Por un lado, esta aproximación permite comprender la naturaleza y complejidad de la política exterior de la UE, lo que resulta fundamental en un mundo globalizado y cada vez más dependiente de las relaciones con otros Estados. Por otro lado, se trata de una temática de plena actualidad que permite analizar la dimensión jurídica de las relaciones de la UE con China, una potencia mundial que ha experimentado un desarrollo vertiginoso durante los últimos años y que va a seguir incrementando su importancia a nivel internacional.

3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO

La metodología empleada en la elaboración de este Trabajo Fin de Grado ha partido de la búsqueda, síntesis y comprensión de recursos bibliográficos, analizando las posiciones doctrinales abordadas en manuales de referencia y consultando artículos de revistas especializadas. Se han realizado consultas en los textos normativos básicos del Derecho de la Unión Europea, así como también se ha consultado jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE).

Además, se ha investigado sobre datos relativos a comercio exterior de la UE, centrándose la búsqueda en informes relacionados con China. Esta búsqueda se ha completado con información procedente de las diferentes instituciones gubernamentales de China. La investigación anteriormente referida se ha complementando con la búsqueda de datos cuantitativos relativos a diferentes magnitudes económicas relacionadas con el comercio exterior entre la UE y China.

II. ENTORNO DE LA RELACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CHINA

1. EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES UE-CHINA

Las relaciones entre las potencias mundiales del siglo XXI están adquiriendo un papel central en el desarrollo del comercio internacional. La UE, desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, ha afianzado su posición como actor global y ejerce su política comercial a través de las competencias delegadas por los Estados Miembros (en adelante, EEMM). La importancia de algunos actores en el contexto internacional, y en especial de aquellos de gran tamaño como China, hace que una política comercial ejercida individualmente por los EEMM de la UE no resulte ventajosa, de manera que se hace cada vez más necesaria la integración de competencias en materia de comercio exterior.

Los primeros contactos comerciales entre el continente europeo y el gigante asiático datan del s. XII, ya que así lo evidencian los escritos sobre la Ruta de la Seda de Marco Polo. A lo largo de la historia, diversos acontecimientos históricos, como la firma del Tratado de Nanjing, el 29 de agosto de 1842, en el contexto de las Guerras del Opio, han ido perfilando la relación comercial entre ambas potencias.

En el siglo XX, más concretamente en 1947, se firma el *General Agreement on Tariffs and Trade* (en adelante GATT), siendo China uno de los países parte del acuerdo. Sin embargo, el 1 de octubre de 1949, la proclamación de la República Popular China por Mao Zedong lleva a que China deje de ser miembro del GATT. Ello supondría un distanciamiento importante por parte de China del marco de negociaciones comerciales multilateral que se fue construyendo a lo largo del siglo XX.

En 1954, en el contexto de la República de Mao Zedong, se formulan los cinco principios de coexistencia pacífica por parte de China, India y Myanmar, que son: respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, la no agresión mutua, no interferencia en los asuntos internos de otros países, igualdad y beneficio mutuo y coexistencia pacífica. La importancia de la formulación de estos principios concuerda con la corriente histórica de paz y desarrollo ejercida por otros países. De hecho, estos principios reflejan los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (en adelante NNUU). Hoy en día, estos principios sirven como base para la formulación de la política exterior de la República Popular China. En 1970, con la muerte de Mao Zedong, se inicia el periodo de liderazgo de Deng Xiaoping.

En mayo de 1975, los nuevos líderes chinos inician un proceso de modernización económica. En este momento se produce el arranque de las relaciones diplomáticas de China con la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) mediante la presentación de cartas credenciales ante la misma por parte del Embajador chino Li Lien-Pi. Unos años más tarde, el 3 de abril de 1978, se firmaría el primer Acuerdo comercial entre China y la CEE, que sería sustituido posteriormente por el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial entre China y la CEE de 1985¹. Este último Acuerdo se encuentra en vigor y es la base sobre la que se siguen negociando acuerdos de carácter sectorial hoy en día. En el Acuerdo se incluye una cláusula de nación privilegiada y se promueve el progreso científico y tecnológico de China. Mediante este Acuerdo se afianzan los vínculos económicos y se crea un canal de trasferencia de ciencia, tecnología y de financiación de proyectos de ayuda al desarrollo por parte de la entonces CEE. Han existido intentos de sustituir el Acuerdo de 1985 por un Acuerdo de Colaboración y Cooperación, o en inglés *Partnership and Cooperation Agreement* (en adelante PCA), pero no han prosperado porque la aprobación de este tipo de instrumentos implica la aceptación de términos políticos relativos a los derechos humanos y democracia, sobre los que existen discrepancias².

El siguiente capítulo en la relación de la CEE con China tiene lugar a partir de 1988 con la apertura de una delegación en Pekín. En 1989, los sucesos de la Plaza de *Tian An Men* enfrián las relaciones exteriores de China. En 1990, como refuerzo de China después de los acontecimientos de *Tian An Men*, Deng Xiaoping formula la “Estrategia de los veinticuatro caracteres”, centrándose en el desarrollo y fortalecimiento de su política exterior. Unos años más tarde, en 1994, se inicia el diálogo político entre la CEE y China mediante cartas de intención. Posteriormente, se institucionalizan las relaciones entre la UE y China mediante el acuerdo de celebración de la Cumbre China-UE, teniendo lugar la primera de ellas el 2 de abril de 1998. Previamente a la celebración de la Primera Cumbre se sucedieron algunos eventos importantes para ambas potencias. Por un lado, en 1992 se produce la firma del Tratado de Maastricht, que introduce importantes cambios

¹ DOCE nº L 250/2, de 19 de septiembre de 1985, *Agreement on Trade and Economic Cooperation Between the European Economic Community and the People's Republic of China – 1985*, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21985A0919\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21985A0919(01)&from=ES), consultado por última vez el 21/04/2020.

² ROCHA PINO, M. J., “La asociación estratégica China-Unión Europea durante el periodo 2010-2018: interdependencia económica y tensiones normativas”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 1, 2018, p. 8.

a nivel institucional en la Unión Europea. Por otro lado, en 1996 se produce la adhesión de China al Pacto de NNUU de derechos económicos, sociales y culturales, que fue ratificado en 2003, y también la adhesión de China al Pacto de derechos civiles y políticos, en 1997, que a día de hoy no ha sido ratificado. Además, el 1 de julio de 1997 se produce la cesión de Hong Kong por el Reino Unido, y con posterioridad a la primera celebración de la cumbre, el 20 de diciembre de 1999, se pone fin a la administración de Macao por Portugal.

La entrada en el siglo XXI se estrena con un Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la UE y China en el año 2000. En el año 2001, la UE consolida su estrategia con respecto a China a través de una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo³ en donde se contiene la puesta en práctica de los contenidos tratados en la primera cumbre, así como se recogen nuevas medidas para reforzar la eficacia de la política de la UE.

En diciembre de 2001, China pasa a formar parte de la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC). En este mismo año se comienza a hablar de los BRICs como un grupo de países o coalición blanda en crecimiento y con potencial para convertirse en las grandes potencias económicas del siglo XXI⁴. En 2003, el Ministerio de Asuntos Exteriores de China publica el primer documento político sobre la UE mediante el que se formaliza la asociación China-UE⁵. Mediante este documento se traza una estrategia a cinco años sobre la evolución de las relaciones entre ambas potencias. Ese mismo año, la Comisión Europea emite un documento estratégico sobre las perspectivas de la relación entre China y la UE⁶. Es un documento que tiene un papel

³ COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Estrategia de la Unión Europea respecto de China: Puesta en práctica de la Comunicación de 1998 y nuevas medidas para reforzar la eficacia de la política de la UE*, COM(2001) 256 final, Bruselas, 2001, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0265&from=ES>, consultado por última vez el 21/04/2020.

⁴ SALINAS, S. “Las relaciones Unión Europea-China: ¿hacia un nuevo eje estratégico de las relaciones internacionales?”, BLANC ALTEMIR, A. (Dir.), *La Unión Europea y los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)*, Aranzadi, Pamplona, 2005, p. 151.

⁵ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *China's EU Policy Paper*, Beijing, 13 de octubre de 2003, disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/ceupp_665916/t27708.shtml, consultado por última vez el 21/04/2020.

⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Hacia una asociación madura. Intereses comunes y desafíos en las relaciones UE-China*, COM(2003) 553 final, Bruselas, 2003, p. 27, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0533&from=ES>, consultado por última vez el 21/04/2020.

meramente orientador y en ningún caso vinculante, ya que se considera fuente de ley blanda del Derecho comunitario⁷.

En 2004 tiene lugar la primera cumbre Comercial entre China y la UE, que coincide con la Cumbre Política. De ambas reuniones queda patente el evidente crecimiento de China y la necesidad de una respuesta a este crecimiento por parte de la UE, sobre todo habida cuenta del papel que había pasado a tener China en el plano internacional como miembro de la OMC.

El 16 de septiembre de 2005 se publica la iniciativa *Harmonious World*, de Hu Jintao, en la Cumbre de Celebración del 60º Aniversario de Naciones Unidas. Mediante ésta, China sienta las bases de sus relaciones exteriores, y las sintetiza en cuatro principios: uso del multilateralismo para alcanzar una seguridad común, cooperación *win-win*, inclusividad y respaldo en la reforma de Naciones Unidas con el fin de mejorar su eficacia y mantener autoridad dentro de la misma. El 4 de noviembre de 2005, miembros de la Comisión Europea se reúnen con el Ministro de Comercio Bo Xilai para discutir sobre la Ronda de Doha, medio ambiente, energía y propiedad intelectual. En diciembre se llevan a cabo las primeras reuniones del diálogo estratégico a nivel del Ministerio de exteriores en Londres. En definitiva, el año 2005 sería un año importante para China dado que se convierte en el primer comprador de bonos del tesoro de EEUU, superando a Japón.

El año 2006 se abre con la 9ª Cumbre EU-China en Helsinki. Como resultado de las negociaciones mantenidas en la cumbre, la Comisión Europea emite un Documento estratégico titulado *EU-China: Closer partners, growing responsibilities* en donde se contienen recomendaciones de la UE hacia China⁸. Como resultado de esta Cumbre, la UE insta a China para que aumente su compromiso en la relación, y remarca que está dispuesta a mantener una relación con China a pesar de las diferencias entre ambos países en materia de derechos humanos, progreso económico y desigualdad. Además, se abren las negociaciones para un acuerdo marco sobre energía, desarrollo sostenible, cooperación en África y protección de derechos de propiedad intelectual.

⁷ ROCHA PINO, M. J. “La asociación...” Cit. p.8.

⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: UE-China: una asociación más fuerte con mayores responsabilidades*, COM(2006) 632 final, Bruselas, 2006, p. 1, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631&from=EN>, consultado por última vez el 21/04/2020.

En enero de 2007 comienzan las negociaciones sobre un PCA entre China y la UE para alcanzar un mayor compromiso sobre buen gobierno, Estado de Derecho, multilateralismo, lucha contra la corrupción y transparencia. Se pretende que el acuerdo sirva como base para una cooperación mejorada que incluya aspectos de medio ambiente, derechos sociales y estándares de seguridad. En el marco del PCA se debían iniciar diálogos sectoriales para promover la cooperación en todos los sectores, incluyendo aspectos económico-financieros. En este acuerdo también se prevé un incremento de la cooperación en educación, cultura y ciencia mediante intercambios de estudiantes, académicos, asociaciones empresariales, ONG y otras áreas de cooperación.

En 2008 se firma el Acuerdo de Libre Comercio (en adelante ALC) entre China y Singapur. En ese mismo año, se producen eventos importantes a nivel internacional. A nivel económico, se produce la crisis financiera. En el ámbito político, China sufre una crisis en el Tíbet que termina afectando también a la Unión Europea, dado que en el momento en el que estaba prevista la celebración de la Cumbre, se encontraba de visita en la UE el Dalai Lama, lo que provocó la cancelación de la Cumbre UE-China prevista ese año. A pesar de la cancelación de la Cumbre, se produjeron otros contactos entre China y la UE a través del Diálogo de Alto Nivel sobre Economía y Comercio en Beijing, que tuvo lugar el 25 de abril de 2008, una iniciativa de China con el fin de dar un impulso estratégico a la relación bilateral entre la UE y China y resolver otros asuntos más específicos. Como resultado de este diálogo, se establecieron como objetivos examinar el sistema de comercio internacional y perfilar otros asuntos de la relación bilateral relativos a la inversión en innovación, tecnología, propiedad intelectual y a la cooperación económica entre ambas potencias. Asimismo, se contempló este diálogo como un instrumento de refuerzo para los diálogos EU-China.

En 2009 se elabora el Plan Nacional de Derechos Humanos de China, por duración de dos años. A día de hoy se encuentra activo el tercer Plan de estas características que entró en vigor en 2016, hasta 2020. También en 2009 tiene lugar la Cumbre UE-China en Nanjing, donde se lleva a cabo la renovación del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica, así como se emiten dos memorandos de entendimiento sobre el uso de recursos energéticos en procesos industriales, un acuerdo financiero para programas medioambientales y un acuerdo financiero para el proyecto de apoyo al comercio sostenible y al sistema de inversión en China.

En 2010 se cierra el Acuerdo de Libre Comercio entre China y la Asociación de Países del Sudeste Asiático (en adelante ASEAN), el de mayor alcance en el mundo. Mediante este Acuerdo, se eliminan barreras a la inversión y se reducen los aranceles en el noventa por cien de los productos objeto de comercio entre estas potencias. Las repercusiones de este Acuerdo afectan también a nivel geopolítico, ya que se acuerda facilitar el transporte por barco en el Río Mekong y el transporte ferroviario entre China y Tailandia. A finales de este año comienzan las negociaciones para un Acuerdo entre la UE y China sobre la protección de indicaciones geográficas de los vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas y alimenticios, que a día de hoy aún no se han concluido.

En el año 2011 no se celebró la cumbre China-UE. Finalmente, en febrero 2012, la Cumbre se celebra y como resultado de la misma se emite un comunicado de prensa que recoge la intención de ambas partes de fortificar los lazos económicos y de promover la cooperación en gobernanza económica y estabilidad financiera global⁹. En septiembre de ese mismo año se celebra una segunda cumbre China-UE, en la que se acuerda iniciar negociaciones para un Acuerdo en materia de inversiones entre ambas partes. Además, se determina que se mantendrán las negociaciones para la apertura de los mercados chinos y acciones para proteger el respeto a los derechos de propiedad intelectual.

En el año 2013, Xi Jinping se convierte en Presidente de la República Popular China, abriéndose una nueva etapa para el país. En noviembre de este año se celebra la primera cumbre con el nuevo mandatario, en donde se sigue negociando sobre un Acuerdo de inversiones China-UE con el objetivo de mejorar el acceso al mercado chino para empresas provenientes de la UE, así como para consolidar la legislación china sobre inversiones. Además, se acuerda establecer la Agenda Estratégica de Cooperación China-UE 2020 o Agenda 2020.

En marzo de 2014 se presenta la iniciativa *One Belt, One Road* en Europa¹⁰. Se trata de un proyecto ambicioso impulsado por China que pretende establecer una red comercial a lo largo de todo el continente asiático hasta llegar a Europa, de manera que haya una conexión por tierra que permita reducir los tiempos de tránsito de mercancías. En abril de

⁹ CONSEJO EUROPEO, *Joint Press Communiqué of the 14th EU-China Summit* 6474/12 PRESSE 50, Beijing, 14 de febrero de 2012, p. 4, disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/summit/summit_docs/120214_joint_statement_14th_eu_china_summit_en.pdf, última consulta el 27/3/2020, consultado por última vez el 21/04/2020.

¹⁰ XI JINPING, *Speech by H.E. Xi Jinping president of the People's Republic of China at the College of Europe*, Bruselas, 1 de abril de 2014, disponible en <http://www.chinamission.be/eng/jd/t1143591.htm>, consultado por última vez el 21/04/2020.

2014, el Gobierno de China emite un documento político sobre la UE¹¹, el primero emitido de estas características desde 2003. En noviembre de 2014 se producen cambios en la estructura de gobierno de la UE, dado que se elige a Jean Claude Juncker como Presidente de la Comisión Europea y a Federica Mogherini como Alta Representante de la UE.

En junio de 2015 se celebra la 17^a Cumbre China-UE en donde se incide en la interdependencia de la relación, en aspectos relacionados con derechos humanos, así como se mantiene el foco en diálogos económicos y comerciales. En octubre de 2015 se publica por parte de la Comisión Europea la estrategia «Comercio para todos»¹², que establece la dirección en la que se desea que avance la relación con China. Se pone el foco en facilitar el comercio digital, y la movilidad profesional, en evitar la fragmentación de la regulación y en potenciar la innovación. En diciembre, se emite un informe sobre las relaciones entre la UE y China desde 2003 hasta 2015. En este informe se apunta que las posiciones de China y de la UE se han acercado, así como se pone énfasis en que China debe cumplir con los valores normativos de la UE.

En junio de 2016 se celebra la 18^a Cumbre China-UE. Algunos de los asuntos que se tratan son las sanciones antidumping impuestas por la UE sobre las importaciones de acero chino. Como consecuencia de esta cumbre, ambas potencias se comprometen a trabajar sobre las siguientes líneas de acción: concluir el Acuerdo sobre Inversiones, facilitar los visados y aumentar la cooperación en materia de política exterior en lo que se refiere a la paz y seguridad en África, Ucrania, Libia, Afganistán y la Península coreana. También se fijan los objetivos de mejorar el diálogo sobre los derechos humanos con China, avanzar en la aplicación del Acuerdo de París sobre el cambio climático y evaluar la aplicación de la Declaración UE-China sobre el cambio climático de 2015.

En 2016 se presenta el Libro Blanco de Estrategia Global para la Política Exterior y Seguridad de la UE, que contiene las directivas incluidas en el Documento «Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China»¹³. En este documento se hace alusión

¹¹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *China's Policy Paper on the EU: Deepen de China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and win-win Cooperation*, Beijing, 2014, disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wjzcs/t1143406.shtml, consultado por última vez el 21/04/2020.

¹² COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable* Bruselas COM(2015) 497 final, 14 de octubre de 2015.

¹³ COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al*

a la reciprocidad de la relación, al establecimiento de un marco de igualdad de condiciones y de competencia justa. En definitiva, se observa una posición firme de la UE, con aras de ampliar su compromiso dentro de la relación.

En junio de 2017 tiene lugar la 19^a Cumbre China-UE en Bruselas, en la que se establece el objetivo principal de avanzar en las negociaciones del Acuerdo sobre Inversiones UE-China. Además, se acuerda que antes de finalizar el año se llevarán a cabo intercambios de ofertas de acceso al mercado. Este punto no se llevó a cabo dado que desde China se priorizó alcanzar acuerdos sobre otras cuestiones que ese Estado consideraba claves. Un año después, el 25 de junio de 2018, tiene lugar el 7º Diálogo de Alto Nivel sobre Economía y Comercio, en donde se reúnen el Director General de Comercio de la UE y el Viceministro del Ministerio de Comercio de China. En julio de 2018 se celebra la 20^a Cumbre China-UE, que culmina, por parte de la UE, con un escrito con Conclusiones del Consejo sobre la estrategia de la UE respecto de China¹⁴. En base a ellas, la acción exterior europea debe basarse en la promoción de la democracia, el Estado de derecho y de los derechos humanos, el respeto de los principios del Derecho internacional de la Carta de Naciones Unidas y la búsqueda de beneficios mutuos en las relaciones políticas y económicas. También en julio se realiza la última revisión de la política comercial de China, dentro del marco de las revisiones periódicas de la OMC. En diciembre de 2016 se publica la lista de vigilancia de la falsificación y la piratería por la Comisión Europea y la Oficina de Propiedad Intelectual de la UE.

En abril de 2019 se celebra la 21^a Cumbre UE-China, en la que se acuerda seguir trabajando en reforzar la cooperación de ambos países. En especial, ambas potencias coinciden en la importancia de promover la reforma de la OMC, en especial con el fin de que las normas internacionales permitan aportar mayores subvenciones a la industria. Además, se reitera la importancia del proyecto *One Belt, One Road* y la inversión que se está realizando desde ambas partes para mejorar las conexiones entre Europa y Asia.

Hasta la fecha, la 22^a Cumbre UE-China, que estaba programada para marzo de 2020, no se ha celebrado por las circunstancias globales ligadas a la COVID-19.

Consejo: Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China, Bruselas JOIN(2016) 30 final, 22 de junio de 2016.

¹⁴ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de la UE respecto a China*, Bruselas, 18 de julio de 2016, Sesión nº 3482, Doc. Nº. 11252/16, disponible en la Web.

2. LAS POSTURAS DE LA UE Y CHINA EN LA ACTUALIDAD DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Históricamente, los EEMM de la UE han tenido representación en Organizaciones insignia de las relaciones multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) y la OMC¹⁵. El hecho de que la UE pertenezca a la OMC desde hace más tiempo que China le otorga un estatus favorable para la conclusión de acuerdos internacionales. Sin embargo, la UE se caracteriza por tener menos flexibilidad que otros miembros de la Organización para tomar decisiones de manera autónoma. Ello es así porque en la UE las decisiones se deben tomar por mayoría cualificada o por mayoría absoluta de votos en el Parlamento Europeo¹⁶.

En la actualidad, China sigue manteniendo una postura reacia frente al multilateralismo, en tanto que concluye acuerdos preferenciales en forma de leyes blandas o *soft law*, de manera que éstas no limitan su capacidad de actuación. Además, China usa su poder económico para legitimar su poder político. Dentro de las medidas económicas ejercidas en los últimos años por China, destacan las Inversiones Extranjeras Directas y la decisión de mantener su mercado interno parcialmente cerrado, ya que incrementan el poder económico del país sin necesidad de alterar su política interior, o lo que es más, reforzándola en vista del éxito económico del país.¹⁷

En este momento, China está llegando al final del desarrollo de su 13º Plan Quinquenal 2016-2020, en el que se ha promocionado la participación del sector privado en la economía, la reforma de las empresas estatales, la promoción de la competencia, el impulso de una reforma fiscal y la reforma del sector financiero, por lo que ha aumentado la participación del capital privado en la banca y ha aumentado la oferta de servicios financieros.

¹⁵ WOOLCOCK, S. “The Role of the European Union...” , *Cit*, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷ *Ibid.*, p. 6.

III. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA

1. CUESTIONES PREVIAS

La personalidad jurídica de la UE encuentra su sentido y sus límites en las competencias que adquiere por cesión de los Estados. Dicho de otra manera, la UE tiene personalidad jurídica derivada, mientras que los Estados tienen personalidad jurídica originaria¹⁸.

La personalidad jurídica internacional de la UE se menciona expresamente en el art. 47 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), y se ha reiterado por la jurisprudencia del TJUE en su sentencia de 31 de marzo de 1971, asunto *AETR*, en donde el Tribunal manifestó que la UE «goza de la capacidad de establecer vínculos contractuales con Estados terceros en toda la extensión del ámbito de los objetivos definidos en la primera parte del Tratado»¹⁹. En definitiva, la UE es una Organización de integración, en proceso de evolución, y que además tiene que hacer frente a tensiones entre sus EEMM.

Esta particularidad adquiere importancia en las relaciones exteriores de la UE, dado que las acciones de la UE se realizan en representación de todos los EEMM. En consecuencia, las relaciones exteriores de la UE son el fruto de un proceso de negociación doble, primero entre los países miembros y después con la contraparte con la que se negocia²⁰.

2. COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

A la hora de concluir reglamentación comercial sobre materias sobre las cuales existe una competencia compartida por los EEMM y por la UE, se identifican tres elementos fundamentales que sirven de base a las negociaciones: la legitimación democrática del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, el aseguramiento por parte de la Comisión Europea de que una vez iniciadas negociaciones con un país tercero, éstas van a mantenerse o progresar, y la regla de votación por mayoría cualificada, que garantiza que se sigue adelante con una propuesta si cuenta con el voto

¹⁸ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2017 p. 539.

¹⁹ Vid. Sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión c. Consejo –AETR–*, as. 22/70, p. 274.

²⁰ *Ibid.*, p. 539.

favorable del 55% de los Estados miembros, siempre que éstos representen al menos el 65% de la población total de la UE²¹.

Existen principalmente tres vías por las cuales se pueden atribuir competencias en materia de política exterior: por atribución expresa de competencia, prevista en los Tratados constitutivos, por atribución implícita por parte de la jurisprudencia por vía de la interpretación de la doctrina de los poderes implícitos o por la aplicación del art. 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)²². A continuación se explican estas tres vertientes de manera más detallada.

En primer lugar, los Tratados constitutivos recogen en el art. 3 TFUE las disposiciones relativas a la acción exterior de la UE en el plano de la política comercial. Por un lado, en su primer párrafo, apartado quinto, se establece la competencia exclusiva de la UE en materia de Política Comercial Común (en adelante PCC). Este precepto se completa con las disposiciones del art. 207 TFUE, que enuncia las bases de la PCC, el procedimiento para la adopción de medidas y el procedimiento de negociación de textos legislativos en esta materia. Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 3 TFUE amplía la competencia exclusiva de la Unión para la celebración de acuerdos internacionales en tres situaciones: cuando la celebración del acuerdo esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesario para permitir el ejercicio de competencias internas de la Unión o en el caso de que pueda afectar a normas comunes o alterar su alcance. Esta vía de atribución de competencias implica la posterior toma de decisiones por el procedimiento legislativo ordinario.

En segundo lugar, la doctrina de los poderes implícitos se consagra a raíz de una corriente jurisprudencial nacida en el contexto de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante CECA). Hoy en día, esta jurisprudencia se recoge en el art. 216 TFUE, que habilita a la UE para celebrar tratados o acuerdos internacionales cuando sea necesario para alcanzar los objetivos establecidos en los Tratados constitutivos, cuando esté previsto en un acto jurídicamente vinculante de la Unión Europea o cuando pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas. Se entiende, por tanto, que en el compromiso asumido por los EEMM al formar parte de la Unión, éstos aceptan que se puedan tomar decisiones en el ámbito de la PCC cuando sea necesario para preservar

²¹ KÁISER MOREIRAS, J. L., FRUTOS IBOR, R., “La política comercial europea”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 903, 2018, pp. 117 y 118.

²² MANGAS MARTÍN, A., LINÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho...*, op. cit., p. 548.

los cimientos de la UE²³. Este medio de atribución de competencias flexibiliza el marco positivo que establece el TFUE y permite la agilización de las negociaciones de las políticas de la UE en el ámbito exterior. Sin embargo, esta doctrina se limita a los casos en que se trate de obligaciones internacionales armonizadas, en caso de que se trate de aplicar normas o cuando existan actos legislativos con disposiciones expresas atribuyendo competencia a determinadas instituciones.

En tercer lugar, el art. 352 TFUE prevé un procedimiento por el cual el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, puede adoptar disposiciones para alcanzar los objetivos previstos en los Tratados. En ningún caso puede tomarse como base el objetivo de una determinada actuación de política exterior para justificar una competencia por vía de este artículo, pues así se enuncia al final del mismo.

En definitiva, la UE tiene competencias exclusivas para regular diversas materias, dentro de las cuales se encuentra la PCC.

3. LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

La PCC se compone del conjunto de medidas y objetivos en materia de comercio exterior proyectadas por la UE en aras de afianzar su posición en el comercio internacional. Su importancia en el plano jurídico internacional es tal que ha sido calificada como «la más exclusiva y utilizada de las competencias que la UE posee»²⁴.

La PCC de la UE se ha elaborado tomando como base la legislación blanda o *soft law* proveniente de normas multilaterales del GATT²⁵. Más concretamente, las raíces de la PCC se encuentran en la unión aduanera que se estableció en la década de los sesenta, y que posteriormente evolucionó hacia la instauración de un Arancel Exterior Común²⁶. En las rondas de negociación sobre aspectos de comercio que se llevaron a cabo a partir de entonces, los países de la entonces denominada CEE aunaron fuerzas y decidieron

²³ *Ibid.*, p. 553.

²⁴ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., CASADO RAIGÓN,R., *Curso de derecho de la Unión Europea*, 3^a edic., Tecnos, Madrid, 2018, p. 362.

²⁵ WOOLCOCK, S., “The Role of the European Union in the International Trade and Investment Order”, *Dahrendorf Forum Working Paper*, nº 10, 2019, p. 2.

²⁶ Portal Web de la Unión Europea, apartado relativo a la historia de la Unión Europea. Disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en, consultado por última vez el 21/04/2020.

actuar en conjunto y con una sola voz. Por ello, puede decirse que la PCC se encuentra íntimamente ligada al proceso de integración europeo²⁷.

La política de la UE en materia de comercio exterior ha pasado del multilateralismo a apoyarse cada vez más en instrumentos bilaterales. En concreto, la tendencia hacia el bilateralismo comenzó a hacerse plausible con el Comunicado de la Comisión Europea de 2006 «*Global Europe – Competing in the World*»²⁸, en el que se pone de manifiesto la voluntad de reforzar lazos con economías en desarrollo y en especial con China. A favor del bilateralismo, se expresa que la OMC no cuenta con los instrumentos necesarios para hacer frente a barreras al libre comercio, citándose como instrumentos necesarios y no contemplados por la OMC los acuerdos de reconocimiento mutuo, estándares internacionales y diálogos regulatorios²⁹. La UE ha mantenido esta posición a favor del diálogo bilateral con China en las Comunicaciones más recientes, como en la estrategia *Trade for all*³⁰ presentada por la Comisión Europea en 2015. En este documento se resalta la importancia de los tratados bilaterales frente a la OMC que, aun funcionando como la piedra angular del comercio mundial, no se ha adaptado en las últimas décadas a las nuevas realidades. En especial, se ha apreciado una falta de adaptación a los países emergentes como China, que han cobrado una importancia fundamental en los últimos años y que sin embargo no se encuentran integrados en el orden comercial de la OMC³¹. Frente a esta problemática, la propuesta de la Comisión consiste en integrar los Acuerdos bilaterales que se vayan adoptando entre las distintas potencias dentro del ámbito de negociación de la OMC. En lo que respecta a China, la Comisión establece como prioridad el establecimiento de un Acuerdo bilateral de inversión y la protección de indicaciones geográficas, siempre y cuando las reformas económicas y democráticas en China avancen en sintonía con los principios y valores de la UE³². En otras palabras, la Unión Europea está tendiendo a tejer una red fuerte de Acuerdos bilaterales con el fin de

²⁷ WOOLCOCK, S., “The Role of the European Union...”, *op. cit.*, p. 3.

²⁸ COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Global Europe: competing in the World*, COM(2006) 567 final, Bruselas, 2003, p. 1, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/194745>.

²⁹ *Ibid.*, p. 5.

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. “Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy”, Publications Office of the European Union Luxemburgo, 2014, p. 1, disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

³¹ *Ibid.*, p. 28.

³² *Ibid.*, p. 32 y 33.

integrarlos posteriormente dentro de los instrumentos internacionales con los que cuenta en el ámbito del comercio exterior³³.

Además, la UE se ha orientado hacia el bilateralismo en sus acciones para llegar a Acuerdos con otras Organizaciones de integración como la *African, Caribbean and Pacific Group of States* (en adelante ACP) o la ASEAN³⁴.

Si bien es cierto que la UE tiene competencias exclusivas en materia de PCC, existen tensiones en lo que respecta al equilibrio de competencias en este ámbito, y en especial en lo relativo a las relaciones de la UE con países terceros sobre comercio y medidas económicas³⁵.

La regulación de la PCC en el TFUE resulta deficiente en la medida en que únicamente enumera algunos instrumentos jurídicos que han servido históricamente para regular las relaciones comerciales a nivel internacional, sin que se trate de un *numerus clausus* y sin concretar el alcance de los mismos. Mientras que los intereses de la Unión, representados por la Comisión Europea, se han mostrado más favorables a una interpretación extensiva en la medida en que los instrumentos enumerados podían utilizarse cuando se aplicasen políticas que incidieran en el comercio internacional, sin necesidad de que fueran explícitamente políticas comerciales con países terceros, el Consejo ha mantenido una postura según la cual estos instrumentos se deben limitar a regular estrictamente relaciones comerciales con países terceros³⁶. En definitiva, la falta de consenso sobre los límites de las competencias en materia de PCC supone un obstáculo para que las negociaciones de Acuerdos internacionales resulten exitosas.

4. DELIMITACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

La delimitación de las competencias de la Unión en materia de política exterior ha sido objeto de una importante interpretación jurisprudencial habida cuenta de la deficiencia que presentaba la regulación positiva. De esta manera, la política comercial se ha ido transformando en una política liberal y abierta que se ha servido de diversos instrumentos jurídicos y de la propia evolución institucional de la UE para alcanzar

³³ NAGEL, D. “The EU’s Shift in Trade Policy”, *Ciencias Económicas*, nº 1, 2015, pp. 133 y 134.

³⁴ WOOLCOCK, S. “The Role of the European Union...”, *op. cit.*, p. 3.

³⁵ *Ibid.*, p. 2.

³⁶ *Ibid.*, p. 8.

objetivos con dimensiones cada vez mayores³⁷. Según se ha señalado, la línea jurisprudencial ha seguido una trayectoria pendular³⁸, correspondiendo con el juego de poderes entre los EEMM y la UE por abarcar un mayor ámbito de competencias en esta materia.

El primer pronunciamiento con respecto a la PCC por parte del TJUE se produjo en el Dictamen 1/75, en donde se estableció que la PCC debía abarcar el mismo contenido que el de la política comercial de los Estados³⁹. De esta manera se asentó el carácter exclusivo de la competencia en PCC: «diciendo que la competencia paralela de los Estados quedaba excluida, porque ello supondría admitir que los Estados miembros pudieran adoptar en sus relaciones con países terceros posiciones distintas de las de la UE»⁴⁰.

A continuación, en el Dictamen 1/78⁴¹, el TJUE adoptó una posición progresista en lo que respecta a la interpretación del art. 207 TFUE. En este pronunciamiento se interpretó que la enumeración de instrumentos de comercio que realizaba el Tratado no conformaba un *numerus clausus*, amparándose en que una interpretación restrictiva de la PCC podía poner barreras al comercio interior de la UE al provocar posibles disparidades en las relaciones de los diferentes EEMM con países terceros⁴². En concreto, la interpretación amplia realizada por el TJUE se fundamenta en tres puntos. En primer lugar, en la necesidad de asegurar el funcionamiento efectivo de la unión aduanera. En segundo lugar, en la persecución de la uniformidad en las relaciones comerciales entre los EEMM y países terceros. En tercer lugar, la interpretación amplia se concibe como una necesidad para que la política de la UE pueda adaptarse a la evolución constante de la sociedad internacional⁴³.

En el Dictamen 2/92⁴⁴, el TJUE se adelantó a algunos de los pronunciamientos que haría el Tribunal en 1994 dado que consideró que no formaban parte de la PCC los contenidos de la Tercera Decisión revisada del Consejo de la OCDE, amparándose en que encuentran un vínculo más estrecho con el mercado interior que en el comercio

³⁷ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y derecho...* Cit. p. 573.

³⁸ SEGURA SERRANO, A. “Renovación y crisis de la Política Comercial Común de la Unión Europea: el Dictamen 2/15”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, 2017, p. 102.

³⁹ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y derecho...* Cit. p. 574.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 575.

⁴¹ *Vid.* Dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979, EU:C:1979:224.

⁴² MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y derecho...* Cit. p. 573.

⁴³ *Ibid.*, p. 574.

⁴⁴ *Vid.* Dictamen 2/92, de 24 de marzo de 1995, pp. 521 ss.

internacional. Además, dado que se preveía una política común en el sector de los transportes, el TJUE decidió excluirlo del ámbito competencial de la UE.

Posteriormente, en el Dictamen 1/94⁴⁵, el TJUE estableció que la conclusión de diversos acuerdos multilaterales en el seno de la Ronda Uruguay entraban dentro de las competencias de la Unión en PCC⁴⁶. En concreto, el TJUE sentenció que los tratados relacionados con el comercio internacional de mercancías entraban en el campo competencial de la política comercial de la UE. Sin embargo, limitó las competencias de esta última en lo que respecta al *General Agreement on Trade and Services* (en adelante GATS), dado que únicamente es competencia de la Unión lo que respecta al suministro transfronterizo, excluyendo también de la competencia de la UE los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio dado que se consideró que se encontraban más estrechamente ligados con el comercio interno que con el comercio internacional.

El último pronunciamiento del TJUE al respecto se contiene en el Dictamen 2/15⁴⁷, que distingue entre competencias exclusivas de la UE (comercio de bienes y servicios e inversiones extranjeras directas) y competencias mixtas⁴⁸ entre la UE y los EEMM (inversiones indirectas y resolución de disputas inversor-Estado), de manera que se abre la posibilidad de desagregar la negociación de acuerdos comerciales en función de la materia que se trate. La importancia de la negociación de una materia exclusiva o mixta tiene su trascendencia en que la conclusión de la negociación en caso de ser una materia mixta precisa del consentimiento de los EEMM⁴⁹.

5. INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL COMÚN

Existen principalmente tres instrumentos para la conclusión de Acuerdos internacionales en materia económica: instrumentos de defensa comercial, acuerdos preferenciales y asociaciones estratégicas.

⁴⁵ *Vid. Dictamen 1/94*, de 15 de noviembre de 1994, EU:C:1994:384.

⁴⁶ MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y derecho...* Cit. p. 574.

⁴⁷ *Vid. Dictamen 2/15*, de 16 de mayo de 2017, ECLI:EU:C:2017:376.

⁴⁸ SEGURA SERRANO, A. “Renovación y crisis de la Política Comercial Común...” Cit. p. 104.

⁴⁹ KÁISER MOREIRAS, J. L., FRUTOS IBOR, R., “La política comercial europea”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 903, 2018, p. 117.

En primer lugar, los instrumentos de defensa comercial son principalmente medidas antidumping por competencia desleal, medidas anti-subvenciones o derechos compensatorios sobre productos subvencionados en origen⁵⁰ y medidas de salvaguardia temporal en caso de importaciones masivas provenientes de terceros países⁵¹. Estos medios proporcionan protección a sectores que se puedan ver especialmente afectados por importaciones de fuera de la UE⁵².

En segundo lugar, los acuerdos preferenciales, o en inglés *Preferential Trade Agreements* (en adelante PTA) son acuerdos que se desmarcan deliberadamente del cariz multilateral de los acuerdos que se alcanzan en el seno de la OMC y constituyen, por tanto, una herramienta que permite que los acuerdos puedan adaptarse en función de las partes contratantes con mayor facilidad⁵³.

El alcance de los PTA difiere en función de la contraparte. En caso de tratarse de un país con una economía de mercado madura, los PTA han englobado medidas arancelarias, acuerdos sobre contratación pública, derecho de la competencia e inversión. En países con una economía menos desarrollada, los acuerdos han sido más escuetos, llegándose incluso a firmar Acuerdos de Asociación Económica (en inglés *Economic Partnership Agreements*)⁵⁴, que han englobado únicamente compromisos de negociar en el futuro y cláusulas blandas⁵⁵.

El uso de PTA entraña dos consecuencias negativas. Por un lado, crea un entorno en el que las relaciones pasan a ser bilaterales, y no multilaterales. Por otro lado, crea un entorno complejo y discriminatorio en el que los diferentes actores no poseen el mismo poder negociador. Se crea un contexto en el que proliferan acuerdos negociados individualmente y que no actúan como un apoyo para crear un entorno multilateral⁵⁶

En tercer lugar, las asociaciones estratégicas o partenariados implican la adhesión de los socios a una serie de reglas básicas, el compromiso de que la relación se lleve a cabo en clave e igualdad y que exista un objetivo común del desarrollo de la relación⁵⁷.

⁵⁰ Vid. Reglamento (UE) 2017/2321 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea y el Reglamento (UE) 2016/1037, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea, DOUE L 338 de 19/12/2017.

⁵¹ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., CASADO RAIGÓN,R., *Curso de derecho...* Cit., p. 363.

⁵² WOOLCOCK, S. “The Role of the European Union...”, *Cit.*, p. 16.

⁵³ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*, *Cit.*, p. 16.

⁵⁶ *Ibid.*, *Cit.*, p. 16.

⁵⁷ SALINAS, S. “Las relaciones Unión Europea-China: ¿hacia un nuevo eje...?”, *Cit.*, p. 151.

IV. LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE LA UNIÓN EUROPEA CON CHINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. LA RELACIÓN UE-CHINA EN TÉRMINOS ECONÓMICOS

La UE y China han mantenido un estrecho contacto económico en los últimos años, lo cual se ha traducido en cifras crecientes en cuanto a intercambios económicos. Según datos de Eurostat, China fue el país del que más bienes y servicios se importaron desde la UE en 2019, y el tercer socio comercial de la UE en cuanto a volumen exportado desde la UE. En estos años, la UE ha mantenido su posición como actor global y China ha ido consolidando su fortaleza en el comercio internacional.

Un análisis de la evolución de la relación en términos de la evolución del Producto Interior Bruto (en adelante PIB) pone de manifiesto el progresivo acercamiento en el nivel de crecimiento de ambas potencias. En el Gráfico a continuación se puede observar la evolución del crecimiento del PIB anual de ambas potencias.

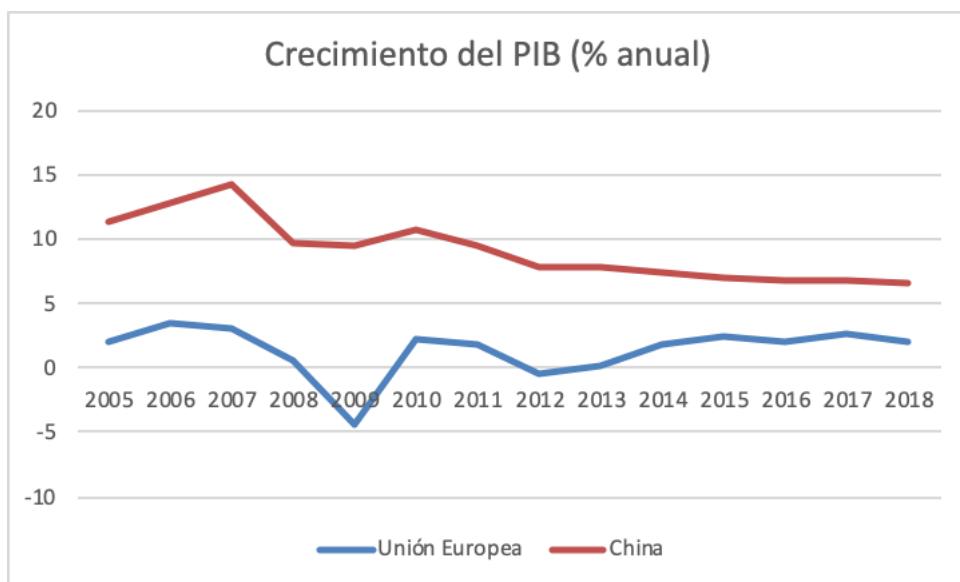


Gráfico 1: Crecimiento del PIB anual (Fuente: Banco Mundial)

Tal y como se puede observar, el crecimiento de la economía en la UE se ha visto muy afectado por la crisis financiera de 2008, llegando a la recesión, mientras que el impacto de esta crisis en China fue menor en cuanto a que la economía no dejó de crecer, aunque a un ritmo más lento. Sin embargo, la economía china no se encuentra ya en los

niveles de crecimiento previos a la crisis de 2008 y se ha ido acercando a los niveles de crecimiento de la UE.

El comercio de mercaderías, representado en porcentaje sobre el PIB, representa la suma de las importaciones y exportaciones del país o región en función del total del PIB. En el gráfico a continuación se puede observar la evolución de esta magnitud.

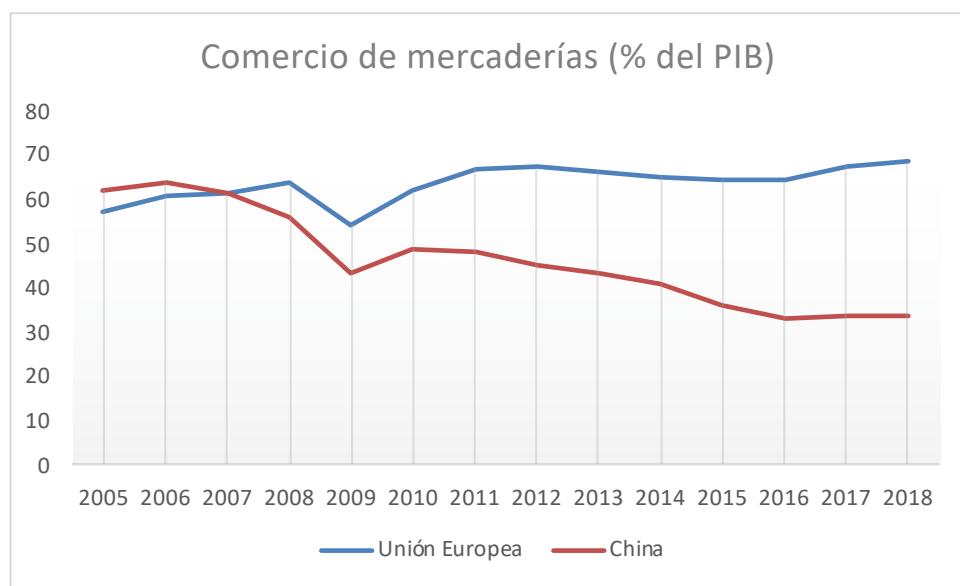


Gráfico 2: Comercio de mercaderías, en % del PIB (Fuente: Banco Mundial)

A través del análisis del gráfico, se observa que en China el comercio de mercaderías ha representado una proporción cada vez menor sobre el total del PIB. Ello pone de manifiesto la progresiva terciarización de la economía, y la consiguiente basculación de una economía basada en el sector productivo a un fortalecimiento de las actividades del sector servicios.

La hipótesis sobre la terciarización de la economía se refuerza cuando se observa la tendencia del sector servicios sobre el total del PIB. El comercio de servicios incluye el valor añadido de las ventas al por mayor y por menor, servicios de transporte, financieros, profesionales, personales y prestados por el gobierno, como por ejemplo educación, sanidad y mercado inmobiliario. El siguiente gráfico muestra la evolución de esta magnitud.

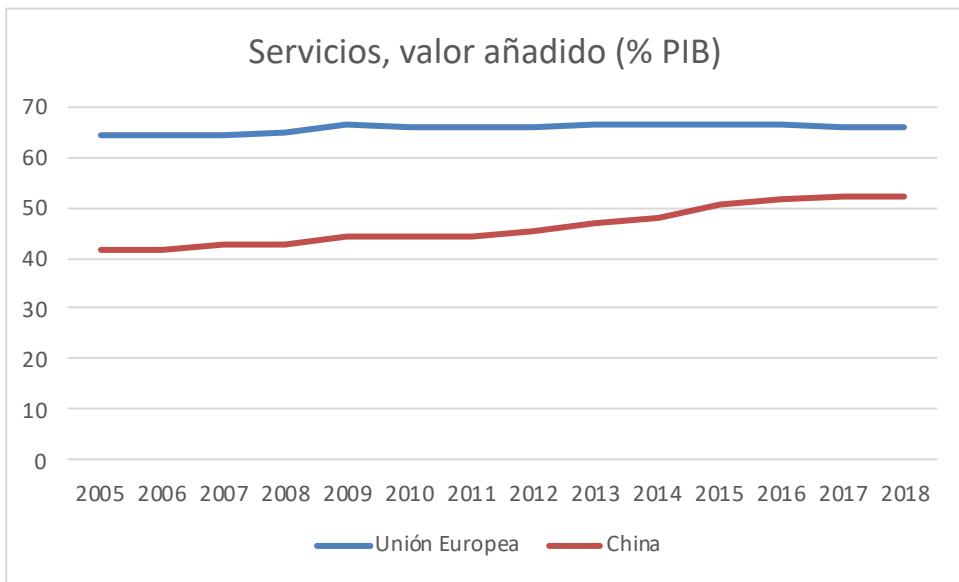


Gráfico 3: Comercio de servicios, en % del PIB (Fuente: Banco Mundial)

Tal y como se observa en el gráfico, la tendencia del sector servicios ha sido creciente, pasando de un 41% del total del PIB en 2005 a un 51% en 2008. Esta tendencia evidencia el cambio de paradigma en la economía de China. De hecho, el auge de la clase media en China y la consiguiente demanda de productos terciarios supone un punto más de acercamiento en las relaciones UE-China, dado que pueden darse sinergias de intereses y por tanto potenciales acuerdos entre ambas partes.

2. EL FLUJO COMERCIAL ENTRE LAS DOS POTENCIAS: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES

En 2019, las importaciones procedentes de China supusieron un 18,7% sobre el valor total de importaciones de fuera de la Unión Europea, mientras que las exportaciones de la Unión Europea a China se situaron en un 9,3% sobre el total de exportaciones hacia fuera de la Unión Europea.

En el siguiente Gráfico se muestran los datos de importaciones y exportaciones de la UE con China en el 2019, agrupadas según el código SITC.

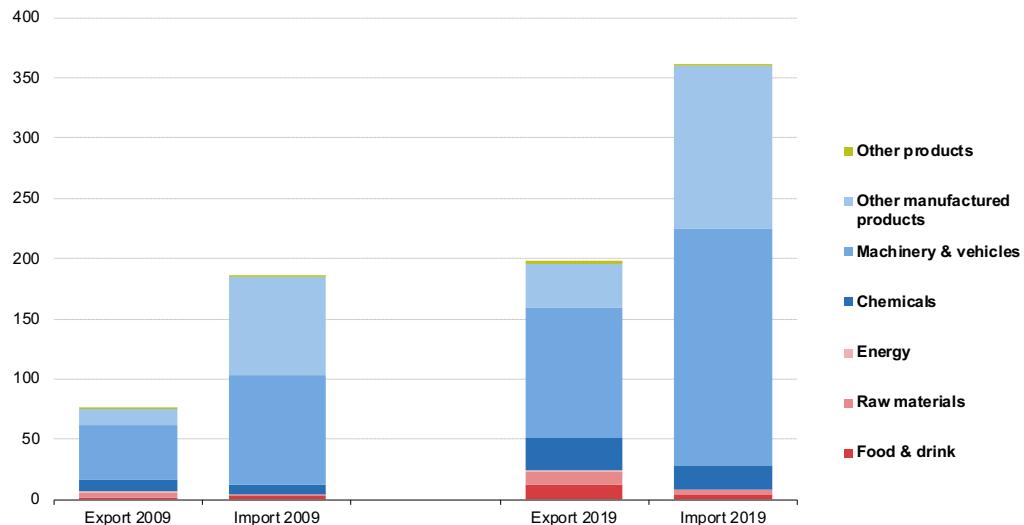


Gráfico 4: Intercambios comerciales de la UE con China, por categoría SITC (Fuente: Eurostat)

Se puede observar que, en 2019, la UE ha importado principalmente productos manufacturados, maquinaria y vehículos y productos químicos, siendo también éstos los productos más exportados por la UE a China, aunque en un volumen considerablemente menor.

Si se analizan estos intercambios comerciales en mayor detalle, se puede observar que el intercambio comercial entre ambas potencias difiere en función del producto. El gráfico que se muestra a continuación desglosa los productos que más se comercian entre la UE y China, en billones de euros.

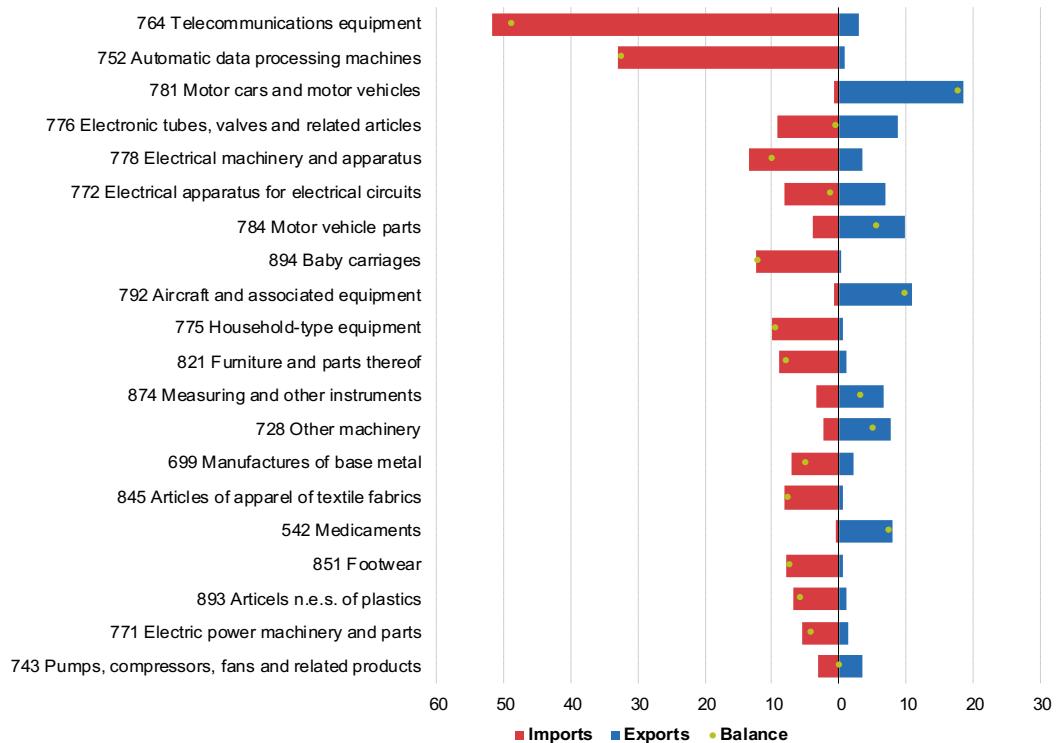


Gráfico 5: Productos más comerciados entre la UE y China, por categoría SITC (Fuente: Eurostat)

Se puede observar que la mayoría de partidas registran un flujo principalmente importador desde China hacia la UE. Es el caso del equipamiento para telecomunicaciones, las máquinas para procesamiento automático de datos y los componentes electrónicos. De la misma manera, existen productos en los que la Unión Europea mantiene una posición exportadora, aunque en volumen exportado y en número son menos significativos. Dentro de este grupo se incluyen los vehículos a motor, aviones y material asociado a los mismos y medicamentos.

3. LA BALANZA COMERCIAL DE LA UE CON RESPECTO A CHINA

La balanza comercial contiene el registro de las importaciones y exportaciones desde la perspectiva de un país o región determinados y para un periodo de tiempo delimitado. En sentido estricto, la balanza comercial forma parte de la balanza por cuenta

corriente. La balanza por cuenta corriente, junto con la cuenta financiera y de capital, forman la balanza de pagos, que se calcula a los efectos de analizar los flujos económicos de un país. La balanza comercial únicamente recoge las importaciones y exportaciones de mercancías, no incluye el valor económico de las prestaciones de servicios ni los movimientos de capitales con motivo de inversiones. A los efectos de este Trabajo, se ha decidido emplear la balanza comercial para ilustrar los flujos económicos entre la UE y China.

En los últimos años, el saldo comercial de la UE con respecto a China se ha mantenido negativo, esto es, el valor monetario de los productos exportados desde la UE a China ha sido menor que los bienes importados desde China a la UE. En la siguiente Gráfica se muestran los valores de la balanza comercial, así como la evolución de las importaciones y exportaciones desde la perspectiva de la UE hacia China.

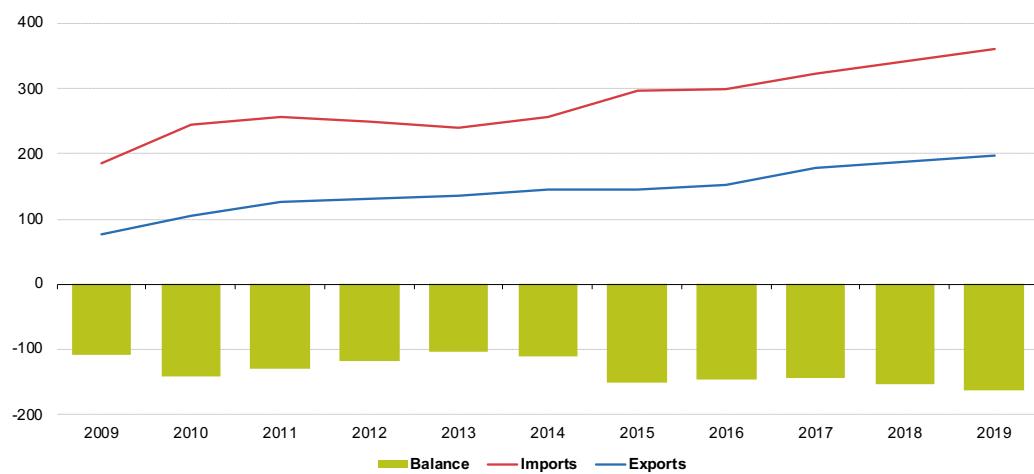


Gráfico 6: Balanza comercial UE-China (Fuente: Eurostat)

En 2019, se registró una cifra de exportaciones de 198 billones de euros, mientras que las importaciones desde China ascendieron a 362 billones de euros, dando lugar a un saldo negativo de 164 billones de euros. En 2009, la el déficit comercial registrado fue de 108 billones de euros. Durante todos estos años, la tendencia de las importaciones y las exportaciones desde la perspectiva de la Unión Europea ha sido creciente.

4. LA PARIDAD EN LAS RELACIONES COMERCIALES UE-CHINA

En las relaciones comerciales entre la UE y China tienen gran importancia aquellos aspectos que hacen que la relación pueda manifestarse en ambas direcciones. Una relación que, a la luz de las magnitudes ya analizadas, ha tendido en los últimos años a un acercamiento en cuanto al contexto económico de ambas potencias, y que por tanto también precisa de que las herramientas que facilitan el comercio internacional sean favorecedoras en ambos sentidos.

En primer lugar, un indicador de esta paridad es el costo de los procedimientos para establecer una empresa. El siguiente gráfico muestra cómo ha evolucionado esta magnitud en los últimos años.

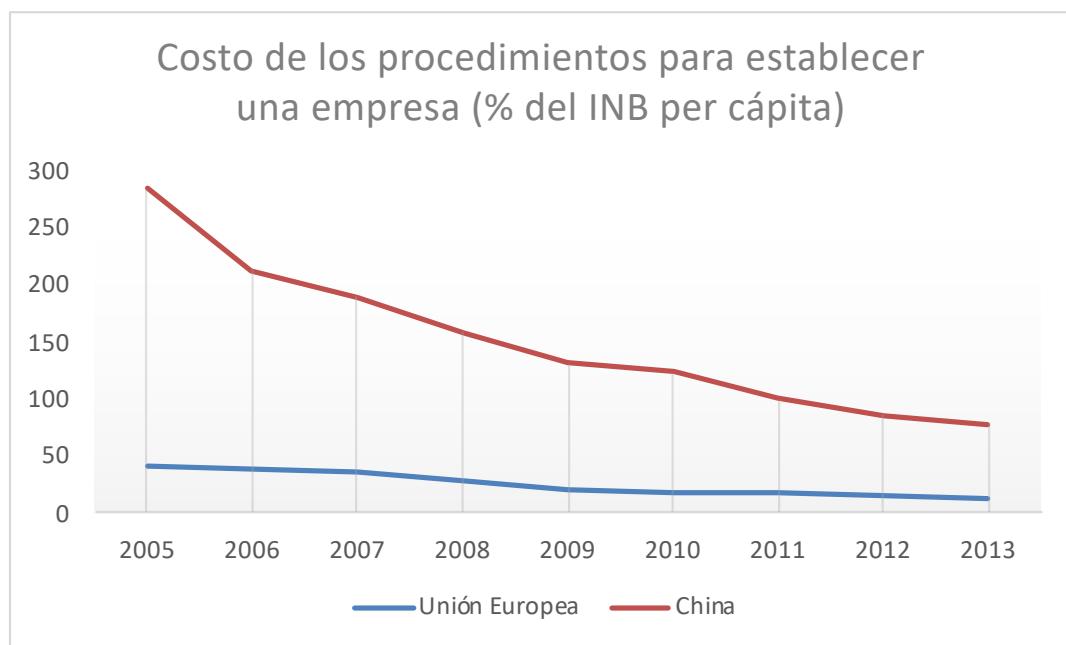


Gráfico 7: Costo de los procedimientos para establecer una empresa, en % sobre el Ingreso Nacional Bruto per cápita (Fuente: Banco Mundial)

El costo de los procedimientos para establecer una empresa recoge el número de procedimientos, el plazo, el coste económico y el capital mínimo necesario para establecer una empresa. Tal y como se puede observar en el gráfico, la cuantificación se estos costes es menor en la UE que en China, lo cual puede llegar a ser una dificultad añadida para aquellas empresas europeas que decidan instalarse en China.

La tasa arancelaria, aplicada en promedio ponderado a todos los productos, recoge la media aritmética de las tasas aplicadas ponderadas en función de las importaciones de productos de China y la UE.

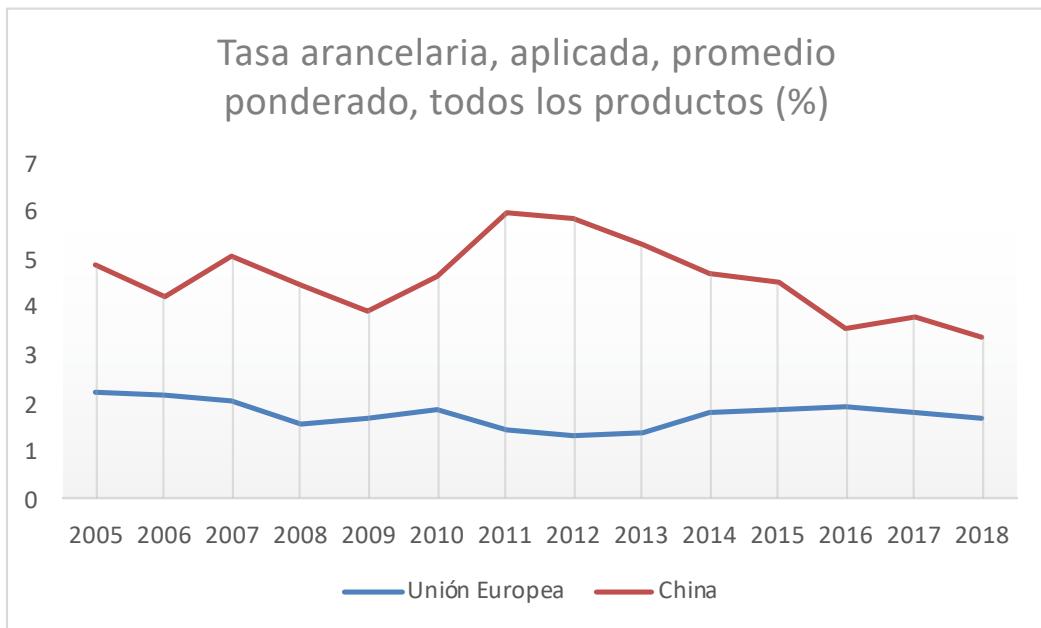


Gráfico 7: Tasa arancelaria aplicada en promedio a todos los productos, en % (Fuente: Banco Mundial)

El gráfico pone de manifiesto la estabilidad de las tasas arancelarias en la UE y la variabilidad de las mismas en China. En los últimos años, los niveles de aranceles han sido relativamente próximos, aunque los valores de los aranceles para China son notablemente más elevados que para la Unión Europea.

Una tercera magnitud para evaluar la paridad en las relaciones comerciales China-UE es el tipo de cambio entre el euro (EUR) y el yuan (CNY). En el siguiente gráfico aparece representada esta magnitud.

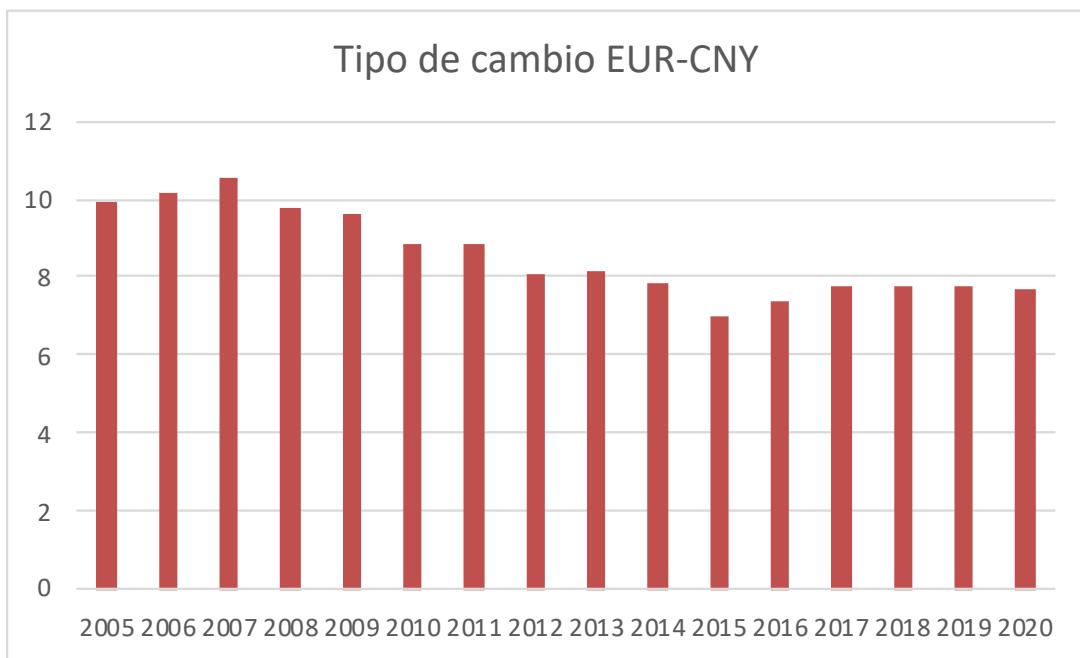


Gráfico 8: Comercio de mercaderías, en % del PIB (Fuente: Banco Mundial)

Tal y como se puede observar, en los últimos años el tipo de cambio medio ha sido de un euro a más de siete yuan. Esto implica que el euro es una moneda fuerte respecto del yuan, y que por lo tanto China, al tener una moneda débil, gana competitividad en el comercio exterior.

El valor de la moneda está influenciado por factores externos, como las reservas de divisas de los países, y por decisiones de política económica. Un país o región, en función de su situación económica, puede influir sobre la apreciación o la depreciación de su moneda para paliar determinadas situaciones. Por ejemplo, cuando se prevé un estancamiento en la economía interior de un país, éste puede decidir devaluar la divisa para trasvasar su oferta al mercado exterior. Por lo tanto, la situación de las divisas de la UE y China conlleva que las exportaciones desde China resultan más ventajosas que las realizadas desde la UE.

V. CONCLUSIONES

Las relaciones comerciales entre la UE y China han ido reforzándose conforme ambas potencias han consolidado su importancia en el plano del comercio internacional. En líneas generales, la UE ha tendido hacia un modelo multilateral, mientras que la apertura de China hacia la participación en foros multilaterales sigue siendo escasa, basando sus relaciones en un modelo tendiente al bilateralismo.

La apertura tardía de la economía china ha llevado a que institucionalmente sea una potencia menos madura en los foros internacionales, ya que otros países presentan un mayor recorrido y estabilidad mayor como miembros de organizaciones internacionales. A pesar de ello, China tiene gran poder de negociación ya que, al tratarse de una economía cerrada, tiene muchas concesiones que hacer a la hora de establecer los puntos clave en un acuerdo con otro país⁵⁸. La Unión Europea, sin embargo, no dispone de instrumentos de intervención en la política china para conseguir que ésta concuerde con los valores y principios que defiende la UE⁵⁹.

La pertenencia de China y la UE a la OMC es sin duda una base idónea para la conclusión de acuerdos. China se hizo miembro de la OMC en el año 2000, y desde entonces ha participado en el foro multilateral con la cláusula de nación más favorecida, la cual ha sido muy cuestionada por otros países miembros al no corresponderse con el poder real que tiene el país en el orden económico mundial⁶⁰. La eliminación de este estatus podría ser un buen comienzo para que las negociaciones en el ámbito multilateral pudieran ser más fluidas⁶¹. Además de este aspecto crítico, la OMC también tendrá que hacer frente a sus propias deficiencias como organización, siendo la más evidente de estas limitaciones el hecho de que el órgano de apelaciones de la OMC se encuentra inactivo.

En el aspecto económico, es evidente que China ha evolucionado en los últimos veinte años hasta posicionarse como la potencia líder en lo que respecta al comercio exterior. En los últimos años se viene experimentando un creciente flujo de mercaderías, servicios y personas tanto China hacia la UE como de la UE hacia China. Las decisiones de política económica por parte de China han respondido hacia esta tendencia de crecimiento hacia el exterior facilitando la implantación de empresas extranjeras dentro

⁵⁸ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁰ WOOLCOCK, S. “The Role of the European Union...”, *Cit.*, p. 5.

⁶¹ WOOLCOCK, S. “The Role of the European Union...”, *Cit.*, p. 14.

de sus fronteras y agilizando el comercio con la Unión Europea. Además, la terciarización de la economía de China acompaña en el proceso de acercamiento de la Unión Europea y China, ya que supone una base idónea para la conclusión de acuerdos en materias que hoy en día son de interés mutuo para ambas partes.

La relación comercial entre la UE y China se ha ido transformando en el último siglo, evolucionando hacia una relación madura y fuerte. Se trata de una relación bilateral única en el mundo, dado que conjuga la pluralidad de Estados Miembros de la UE y su apertura hacia el exterior con la centralidad y opacidad de las estructuras de gobierno de China. A pesar de las evidentes diferencias entre ambas potencias, en los últimos años se han hecho esfuerzos por parte de la UE en fortalecer los acuerdos comerciales existentes con China y en mantener un diálogo político sobre las cuestiones en las que se debe trabajar conjuntamente para tener una relación más estrecha en todos los ámbitos. Estos esfuerzos han obtenido respuesta y acción por parte de China, lo que ha llevado a que la UE sea considerada un socio fundamental dentro de su modelo de comercio exterior.

En definitiva, se puede afirmar que las relaciones entre la UE y China están en uno de sus mejores momentos. Existen numerosos instrumentos de diálogo en activo dentro del marco de las relaciones internacionales entre la UE y China, y un evidente acercamiento en cuanto a los intereses económicos de ambas partes, sobre todo a medida que se dibuja un contexto en el que potencias como Estados Unidos tienden hacia el aislamiento con respecto a las relaciones internacionales y el comercio exterior. El futuro de la relación entre la Unión Europea y China, aún por escribir, dependerá de la predisposición que muestren ambas partes por seguir fortaleciendo la relación, y en especial de los esfuerzos que se realicen por la parte de China para integrarse en un modelo de negociaciones multilateral y para afianzar sus mecanismos de transparencia y de apertura hacia el exterior.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Libros y artículos doctrinales

ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., CASADO RAIGÓN, R., *Curso de derecho de la Unión Europea*, 3^a edic., Tecnos, Madrid, 2018.

KÁISER MOREIRAS, J. L., FRUTOS IBOR, R., “La política comercial europea”, *Información Comercial Española, Revista de Economía*, nº 903, 2018, pp. 117 y ss.

MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2017.

NAGEL, D. “The EU’s Shift in Trade Policy”, *Ciencias Económicas*, nº 1, 2015, pp. 133 y ss.

ROCHA PINO, M. J., “La asociación estratégica China-Unión Europea durante el periodo 2010-2018: interdependencia económica y tensiones normativas”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 1, 2018, p. 8 y ss.

SALINAS, S. “Las relaciones Unión Europea-China: ¿hacia un nuevo eje estratégico de las relaciones internacionales?”, BLANC ALTEMIR, A. (Dir.), *La Unión Europea y los brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)*, Aranzadi, Pamplona, 2005, p. 151 y ss.

SEGURA SERRANO, A. “Renovación y crisis de la Política Comercial Común de la Unión Europea: el Dictamen 2/15”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 43, 2017, p. 102 y ss.

WOOLCOCK, S., “The Role of the European Union in the International Trade and Investment Order”, *Dahrendorf Forum Working Paper*, nº 10, 2019, p. 2 y ss.

2. Documentos de las Instituciones de la Unión Europea

DOCE nº L 250/2, de 19 de septiembre de 1985, *Agreement on Trade and Economic Cooperation Between the European Economic Community and the People's Republic of China* – 1985, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21985A0919\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:21985A0919(01)&from=ES), consultado por última vez el 21/04/2020.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: UE-China: una asociación más fuerte con*

mayores responsabilidades, COM(2006) 632 final, Bruselas, 2006, p. 1, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0631&from=EN>, consultado por última vez el 21/04/2020.

COMISIÓN EUROPEA. *Hacia una asociación madura. Intereses comunes y desafíos en las relaciones UE-China*, COM(2003) 553 final, Bruselas, 2003, p. 27, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0533&from=ES>, consultado por última vez el 21/04/2020.

COMISIÓN EUROPEA. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Global Europe: competing in the World*, COM(2006) 567 final, Bruselas, 2003, p. 1, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/194745>.

COMISIÓN EUROPEA. “Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy”, Publications Office of the European Union Luxemburgo, 2014, p. 1, disponible en https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable* Bruselas COM(2015) 497 final, 14 de octubre de 2015.

COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Estrategia de la Unión Europea respecto de China: Puesta en práctica de la Comunicación de 1998 y nuevas medidas para reforzar la eficacia de la política de la UE*, COM(2001) 256 final, Bruselas, 2001, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0265&from=ES>, consultado por última vez el 21/04/2020.

COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD, *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: Componentes de una nueva estrategia de la UE respecto a China*, Bruselas JOIN(2016) 30 final, 22 de junio de 2016.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de la UE respecto a China*, Bruselas, 18 de julio de 2016, Sesión nº 3482, Doc. N°. 11252/16, disponible en la Web.

CONSEJO EUROPEO, *Joint Press Communiqué of the 14th EU-China Summit* 6474/12 PRESSE 50, Beijing, 14 de febrero de 2012, p. 4, disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/summit/summit_docs/120214_joint_statement_14th_eu_china_summit_en.pdf, última consulta el 27/3/2020, consultado por última vez el 21/04/2020.

3. Documentos del Gobierno de China

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *China's Policy Paper on the EU: Deepen the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and win-win Cooperation*, Beijing, 2014, disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wjzcs/t1143406.shtml, consultado por última vez el 21/04/2020.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE CHINA, *China's EU Policy Paper*, Beijing, 13 de octubre de 2003, disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/ceupp_665916/t27708.shtml, consultado por última vez el 21/04/2020.

XI JINPING, *Speech by H.E. Xi Jinping president of the People's Republic of China at the College of Europe*, Bruselas, 1 de abril de 2014, disponible en <http://www.chinamission.be/eng/jd/t1143591.htm>, consultado por última vez el 21/04/2020.

4. Textos legales

Tratado de la Unión Europea

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Reglamento (UE) 2017/2321 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea y el Reglamento (UE) 2016/1037, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea, DOUE L 338 de 19/12/2017.

5. Jurisprudencia y dictámenes del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia de 31 de marzo de 1971, *Comisión c. Consejo –AETR–*, as. 22/70, p. 274.

Dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979, EU:C:1979:224.

Dictamen 2/92, de 24 de marzo de 1995, pp. 521 y ss.

Dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, EU:C:1994:384.

6. Bases de datos

EUROSTAT. Disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat>, última consulta el 9 de mayo de 2020.

BANCO MUNDIAL. Disponible en <https://datos.bancomundial.org>, última consulta el 9 de mayo de 2020.

7. Otros

Portal Web de la Unión Europea, apartado relativo a la historia de la Unión Europea. Disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history_en, consultado por última vez el 21/04/2020.