

Juan Luis Díez Gibson*

NUEVO MARCO PARA LAS RELACIONES ENTRE SUIZA Y LA UE

Suiza es un socio clave de la UE a todos los niveles, pero señaladamente en el comercial. Tras el rechazo por su población en referéndum en 1992 a incorporarse al Espacio Económico Europeo, el Gobierno suizo propició la negociación de sendos paquetes de acuerdos con la UE (Bilaterales I y Bilaterales II) entre 1999 y 2004 que han venido rigiendo sus relaciones con la UE desde entonces. No obstante, dada la voluntad de la UE de clarificar y simplificar este marco así como de dotarle de un mecanismo de asunción dinámica de la normativa de la UE, en 2014 se lanzó la negociación de un nuevo marco para las relaciones bilaterales, cuya negociación ha estado llena de vicisitudes y ha culminado al fin en diciembre de 2024 con un acuerdo de principios en torno a un paquete de «Bilaterales III» que será pulido a lo largo de 2025 para su firma, previsiblemente en el primer trimestre de 2026, y su posterior aprobación por la población suiza en referéndum.

New framework for relations between Switzerland and the EU

Switzerland is a key partner of the EU at all levels, but especially in trade. After its population rejected joining the European Economic Area in a 1992 referendum, the Swiss government negotiated packages of agreements with the EU (Bilateral I and Bilateral II) between 1999 and 2004, which have governed their relations with the EU since then. However, given the EU's desire to clarify and simplify this framework and to provide it with a mechanism for the dynamic adoption of EU regulations, negotiations for a new framework for bilateral relations were launched in 2014. These negotiations have been full of vicissitudes and finally culminated in December 2024 with an agreement in principle on a package of «Bilateral III» agreements, which will be refined throughout 2025 for signature, likely in the first quarter of 2026, and subsequent approval by the Swiss population in a referendum.

Palabras clave: comercio, inversiones, libre circulación de trabajadores, reconocimiento mutuo.

Keywords: trade, investments, free movement of workers, mutual recognition.

JEL: F15, F20, F53, J60, N44.

* Consejero Económico y Comercial Jefe en la Embajada de España en Berna.

Versión de febrero de 2025.

<https://doi.org/10.32796/ice.2025.938.7894>

1. Introducción

En el corazón de Europa, Suiza es un socio clave de la UE en todos los órdenes y, especialmente, en el comercial. En concreto Suiza es, tras China, EE UU y Reino Unido, el cuarto socio comercial más importante de la UE, tanto como destino de las exportaciones (7%) como en el origen de las importaciones (6%). Todos los días Suiza y la UE intercambian bienes y servicios por un valor conjunto de en torno a 1.000 millones de euros en una relación bilateral que arroja un saldo comercial favorable a la UE. Pero la UE es todavía más relevante para Suiza que a la inversa, siendo la UE con gran diferencia el principal destino de las exportaciones suizas (42%) y el principal origen de sus importaciones (60%). (Figura 1, Figura 2, Figura 3 y Figura 4).

Con estos datos en perspectiva es lógico que, por un lado, Suiza desee alcanzar el máximo acceso posible al Mercado Interior Único (MIU), mientras que la UE, por otro, quiera velar para que dicho acceso no rompa el principio de unidad de mercado.

2. Antecedentes

Ya en los años cincuenta del siglo pasado se firmaron los primeros acuerdos entre la entonces Comunidad Económica Europea y Suiza, las cuales suscribieron en 1972 un Acuerdo de Libre Comercio que sigue en vigor en la actualidad.

Un punto de inflexión en las relaciones bilaterales fue el rechazo, en referéndum el 6 de diciembre de 1992, por la población suiza, del acuerdo de adhesión al Espacio Económico Europeo (EEE), por el que los demás países (Islandia, Liechtenstein y Noruega) del Área Europea de Libre Comercio (AELC) se incorporaron en 1994 al MIU bajo la condición de asimilación dinámica del acervo comunitario. Este rechazo pilló por sorpresa tanto a la Comisión Europea como al Consejo Federal suizo, el cual, de hecho, había remitido ese mismo año su petición formal de acceso a la entonces Comunidad Económica Europea.

Ante este fracaso y el riesgo de aislamiento económico y comercial de su país, el Gobierno suizo

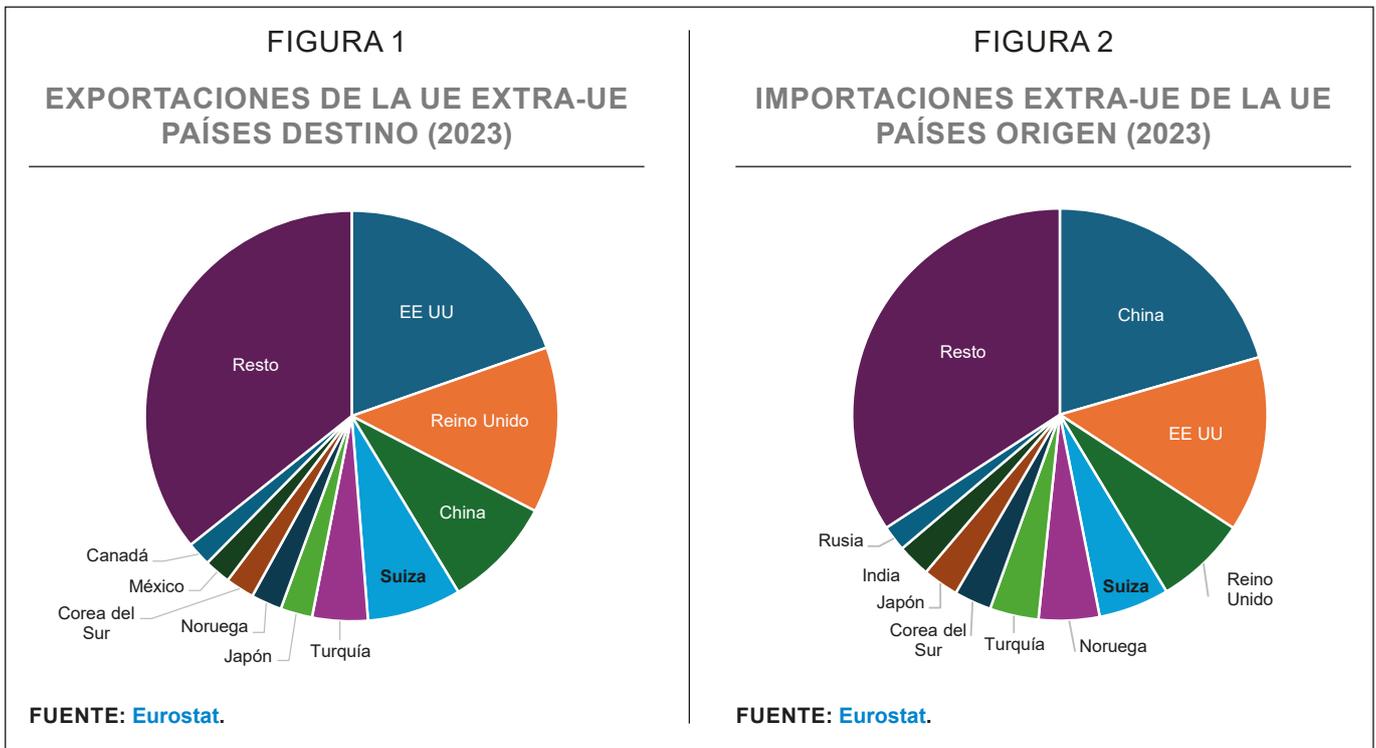
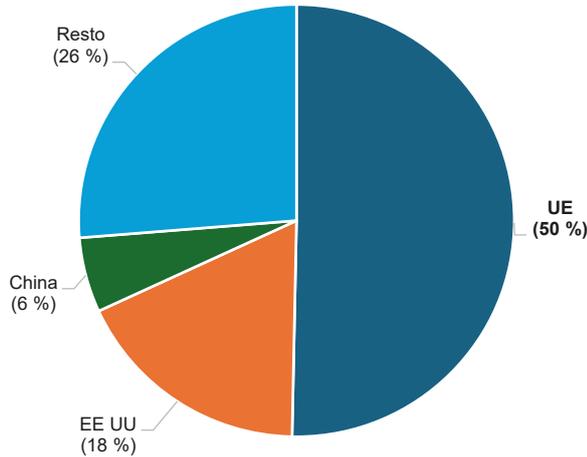


FIGURA 3

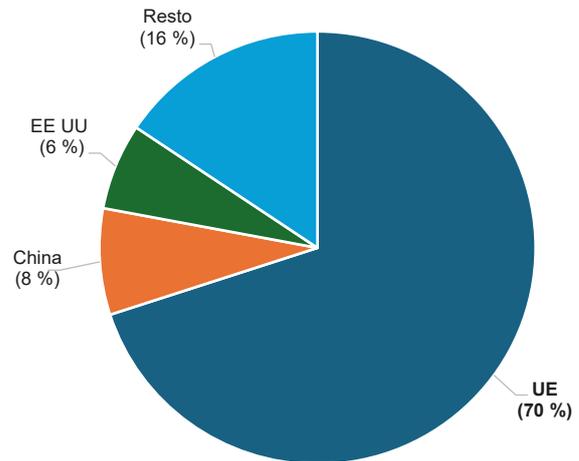
EXPORTACIONES SUIZAS
PRINCIPALES PAÍSES DESTINO (2023)



FUENTE: Eurostat.

FIGURA 4

IMPORTACIONES SUIZAS
PRINCIPALES PAÍSES ORIGEN (2023)



FUENTE: Eurostat.

propició la negociación de un paquete (Bilaterales I) de acuerdos bilaterales con la UE, iniciada en 1994 y finalizada en 1999 con la firma de siete acuerdos sectoriales (libre circulación de personas, obstáculos técnicos al comercio, compras públicas, comercio de productos agrícolas, transporte aéreo, transporte terrestre e investigación), los cuales entraron en vigor el 1 de junio de 2002. Su consideración como paquete deriva de la existencia de cláusulas «guillotina», por las que la terminación o falta de renovación de alguno de los acuerdos conduce automáticamente al decaimiento de los restantes. Este último mecanismo fue introducido a instancias de la UE para evitar una aproximación selectiva por parte de Suiza a un objetivo, como es el acceso al MIU, que ha de ser abordado de forma omnicompreensiva y no solo orientarse a las áreas que convienen a una de las partes.

En 2004 se concluyó un segundo paquete de acuerdos entre Suiza y la UE (Bilaterales II), que abarcan

principalmente la incorporación de Suiza al espacio Schengen (por interés suizo) y la lucha contra el fraude (por interés de la UE), junto con otros aspectos relativos a estadísticas, pensiones, medioambiente, medios de comunicación o tributación.

Los acuerdos bilaterales de ambos paquetes son gestionados por comités mixtos compuestos por autoridades suizas y de la Comisión Europea, y reunidos anualmente para hacer el seguimiento de su aplicación, tratando de solventar las diferencias que puedan surgir al respecto entre ambas partes.

Esta combinación de un total de 120 acuerdos bilaterales y de 21 comités mixtos es vista como excesivamente compleja y farragosa por parte de la Comisión Europea. Por otro lado, el Consejo de la UE fue insistiendo de forma creciente en la necesidad de establecer un mecanismo de adaptación dinámico de este bilateral, dada la constante evolución del MIU. Bajo esta perspectiva, las autoridades de la UE comenzaron a

conminar a las suizas a aceptar un sistema dinámico de asimilación del acervo normativo de la UE, similar al previsto en el marco del EEE, y en 2012 el Consejo Europeo decidió que no habría de nuevo acuerdos bilaterales con Suiza como los firmados hasta entonces.

Bajo este contexto, en 2014 se lanzaron las negociaciones entre la UE y Suiza para establecer un nuevo marco para sus relaciones bilaterales. En 2018, se cerró un borrador de acuerdo, que, sin embargo, fue rechazado unilateralmente por el Consejo Federal suizo en mayo de 2021 por considerar que dicho texto no contaba con el apoyo mayoritario del pueblo suizo de cara a un referéndum. Tras más de dos años de contactos tentativos y erosión de las relaciones bilaterales (señaladamente, con el decaimiento de acuerdos de reconocimiento mutuo para cuya renovación la Comisión Europea exigía previamente el establecimiento de un nuevo marco institucional entre ambas partes), en octubre de 2023 la Comisión Europea y Suiza llegaron a un entendimiento común sobre los componentes esenciales del paquete en negociación y en marzo de 2024 relanzaron las negociaciones, que han concluido el 20 de diciembre de 2024 (Consejo Federal de Suiza, 2024).

3. Contenido

El acuerdo finalmente alcanzado mantiene el enfoque sectorial del marco en vigor para las relaciones bilaterales. En contraste, el Acuerdo Marco Institucional (AMI), negociado desde 2014 y abandonado en 2021, pretendía aglutinar los distintos acuerdos sectoriales bajo un acuerdo único. Esta opción final por la vía sectorial (bajo la denominación de Bilaterales III) facilita la aprobación interna en Suiza de cada uno de los acuerdos de forma individual. Uno de los objetivos de establecer un acuerdo único consistía en incluir en el mismo reglas comunes en los ámbitos institucional (alineamiento dinámico de la normativa suiza con la de la UE, interpretación y aplicación uniformes de los acuerdos y solución de diferencias) y de ayudas de Estado, lo que se ha suplido finalmente mediante la inclusión de las

mismas de forma individualizada y adaptada en cada uno de los acuerdos sectoriales.

Aspectos institucionales

Alineamiento dinámico de la normativa suiza

Aunque, en la práctica, Suiza viene adoptando por interés propio el grueso de la normativa de la UE, con adaptaciones puntuales, quizá la principal novedad del acuerdo recién concluido es que ahora se compromete explícitamente a alinear su normativa con la de la UE en los sectores cubiertos por los diferentes acuerdos bilaterales sectoriales relativos al acceso a mercado¹.

El término «dinámico» no equivale a «automático» sino que está sujeto al criterio final de Suiza bajo su marco político, que incluye mecanismos de democracia directa como los referéndums. Así, Suiza tiene la potestad de optar por no transponer la nueva normativa de la UE en los ámbitos cubiertos, en cuyo caso la UE puede adoptar medidas compensatorias proporcionales en el ámbito concreto del acuerdo bilateral afectado o en algún otro de los acuerdos bilaterales relativos al acceso a mercado. Dicha proporcionalidad puede ser sometida a la consideración del tribunal arbitral.

Esta nueva obligación, por parte de Suiza, se ve acompañada por su derecho a ser consultada respecto a normativa de la UE sujeta a la obligación de alineamiento dinámico, en línea con lo que ya sucede con los países del EEE.

Interpretación y aplicación uniformes

Se plantea bajo un modelo de dos pilares, por el que tanto la UE como Suiza supervisan la interpretación y la aplicación uniformes de forma independiente en sus respectivas jurisdicciones en caso de disputas al respecto entre particulares, empresas y/o el Estado. Así,

¹ Es decir, los cinco ya existentes relativos a la libre movilidad de personas, el transporte terrestre, el transporte aéreo, la agricultura y el reconocimiento mutuo, junto a los dos nuevos en materia de electricidad y seguridad alimentaria.

el mecanismo de solución de diferencias sólo se aplica a disputas entre Suiza y la UE.

Por otro lado, en caso de que un tribunal de un Estado miembro de la UE plantee una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) sobre la interpretación de uno de los acuerdos bilaterales relativos al mercado único, Suiza puede también remitir una opinión al TJUE.

Solución de diferencias

Hasta ahora el único mecanismo para dirimir controversias entre Suiza y la UE, respecto a los acuerdos bilaterales, era en el seno de cada uno de los 21 comités mixtos sectoriales, en los cuales la adopción de decisiones se basa en la buena voluntad de las partes sin poder recurrir a mecanismos de coerción. Esta situación era insatisfactoria para la UE, que echaba en falta la existencia de un mecanismo que garantizara la posibilidad de imponer la obligación de alcanzar una solución.

Con el nuevo paquete de 2024, en caso de que la controversia no se haya dirimido de forma satisfactoria para ambas partes en el seno del comité mixto correspondiente, se somete a un tribunal arbitral con árbitros seleccionados de forma paritaria por Suiza y la UE.

En caso de que haya una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la UE clave para dirimir la controversia, el panel ha de dirigir la misma al TJUE antes de emitir su decisión. En este sentido, la jurisprudencia del TJUE es aplicable a todos estos acuerdos, independientemente de si la sentencia en cuestión ha sido emitida antes o después de la entrada en vigor del nuevo paquete de «Bilaterales III».

Si, a juicio de una de las partes, la otra parte no ha cumplido con la decisión del panel arbitral, la parte en desacuerdo puede tomar medidas compensatorias bajo el acuerdo en cuestión u otro relativo al mercado único. Dichas medidas han de tener como objetivo restaurar el equilibrio entre las partes contratantes y han de ser proporcionadas, lo cual puede ser, en su caso, objeto de revisión por el tribunal arbitral.

Ayudas de Estado

Los marcos actuales de ayudas estatales en la UE y Suiza difieren significativamente, lo que crea un panorama competitivo desigual entre las empresas que operan en ambas jurisdicciones.

En la UE, las ayudas estatales están sujetas a una prohibición general en virtud de la legislación sobre competencia para garantizar la igualdad de condiciones dentro del MIU. Sin embargo, existen excepciones a esta regla que permiten las ayudas estatales cuando sirven al interés público (por ejemplo, para la protección del medioambiente, la I+D o el desarrollo regional).

En cambio, en Suiza no existe una regulación general de las ayudas estatales comparable al marco de la UE. El único sector con una supervisión estructurada es el del transporte aéreo, en el que la Comisión de Competencia (COMCO) participa en la emisión de dictámenes antes de que se conceda la ayuda estatal.

Esta disparidad en los sistemas de ayudas estatales ha sido una cuestión crucial en las negociaciones del paquete de «Bilaterales III». Las diferencias son especialmente pronunciadas en los sectores del transporte aéreo, el transporte terrestre y la electricidad, en los que las empresas compiten directamente a través de las fronteras, de modo que abordar estas diferencias es esencial para garantizar la igualdad de condiciones en las relaciones económicas entre Suiza y la UE.

Como resultado de las negociaciones, bajo el nuevo marco para las relaciones bilaterales, se ha restringido la obligación de controlar las ayudas estatales a los acuerdos sobre estos tres sectores del transporte aéreo, el transporte terrestre y la electricidad, con exención en el caso de los servicios públicos (como es el caso del transporte público nacional), umbrales mínimos y salvaguardias específicas en el caso de la electricidad.

Así, se establece un período transitorio de cinco años para la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema suizo de control de las ayudas estatales, supervisado *ex ante* por una autoridad administrativa independiente a la que Gobierno federal, los cantones y los municipios

deberán informar sobre los nuevos casos de ayudas estatales si la subvención supera un determinado umbral o no está cubierta por las disposiciones de exención del control de las ayudas estatales y que emitirá un dictamen no vinculante sobre las subvenciones propuestas. El incumplimiento de un dictamen puede dar lugar a que dicha autoridad presente un caso ante un tribunal suizo.

En la práctica, parece que no resultará necesario hacer grandes adaptaciones en el sistema suizo. La COMCO ya supervisa las ayudas estatales suizas en el sector del transporte aéreo, aunque ahora se introducirán la obligación de registro y la posibilidad de presentar reclamaciones, mientras que en el sector del transporte terrestre no parecen existir en Suiza ayudas de Estado incompatibles con la legislación de la UE. En cuanto al sector de la electricidad, las ayudas de Estado existentes han sido cubiertas bajo el nuevo acuerdo bilateral sectorial específico.

Libre movilidad de personas y desplazamiento de trabajadores

Este punto ha sido, con gran diferencia, el más complejo en el desarrollo de las negociaciones entre 2014 y 2024, dada la gran preocupación por el lado suizo de que una facilitación de la entrada de trabajadores extranjeros (señaladamente de los países de la UE con los que comparte frontera) genere presión a la baja sobre el nivel salarial en el país, el cual aproximadamente duplica el de los países vecinos y permite hacer frente al elevado coste de vida en el país.

El marco actual se rige por el Acuerdo bilateral de Libre Circulación de Personas (ALCP), firmado en 1999 y entrado en vigor en 2002, por el cual se determinan las condiciones de estancia y trabajo de los ciudadanos de la UE en Suiza. Este acuerdo viene complementado por disposiciones sobre el reconocimiento mutuo de títulos universitarios, la adquisición de bienes inmuebles y la coordinación de sistemas de seguridad social.

En 2004, con posterioridad al ALCP, la UE adoptó la Directiva de Derechos de los Ciudadanos, por la que

se amplían los derechos de residencia para nacionales de países miembros dentro de la UE. A lo largo de la negociación del nuevo marco de relaciones bilaterales, el objetivo de la UE ha sido incorporar aspectos de esta última directiva al ALCP. El equilibrio final ha venido marcado por la preocupación de Suiza por los siguientes aspectos en particular:

- *Mantenimiento del nivel salarial.* En 2004, tras la entrada en vigor del ALCP, Suiza adoptó de forma unilateral las denominadas «medidas de acompañamiento» (*flanking measures*) aplicadas en los casos de trabajadores desplazados por una empresa de la UE para ejecutar de forma temporal una obra o servicio en Suiza. Estas medidas, criticadas por la UE tanto por su rigidez como por su forma desproporcionada de aplicación, tienen el ya mencionado objetivo de evitar presión a la baja sobre los salarios en el mercado de trabajo suizo (*dumping* salarial) aprovechando el menor nivel salarial en el país de origen de los trabajadores desplazados, así como evitar posibles abusos por parte del sistema suizo de prestaciones sociales. Dichas medidas atañen a aspectos como el procedimiento de anuncio del desplazamiento de trabajadores, las condiciones de salario y trabajo (como horario o vacaciones), las modalidades de control del respeto a dichas condiciones y las sanciones en caso de infracción. El incumplimiento de estas condiciones supone la imposibilidad durante un determinado número de años (entre uno y cinco, según la gravedad del incumplimiento) de operar en Suiza para la empresa que envía a los trabajadores, cuyo nombre se incluye además en una lista pública con el listado completo de empresas extranjeras sancionadas. En la práctica, estas medidas afectan principalmente a los países de la UE que comparten frontera con Suiza (Alemania, Francia, Italia y Austria). En las negociaciones, el objetivo de la UE ha sido la equiparación de este marco suizo al existente dentro de la UE para el desplazamiento de trabajadores entre Estados miembros, mientras que Suiza ha puesto

como condición el respeto al principio de «mismo salario por el mismo trabajo en el mismo lugar». Como resultado del acuerdo, Suiza asume la normativa de la UE sobre desplazamiento de trabajadores pero manteniendo las siguientes medidas de acompañamiento al ALCP, aunque suavizadas: *i)* requisito de prenotificación a las autoridades suizas del desplazamiento de trabajadores, pero acortado de ocho a cuatro días y acotado en su aplicación a los sectores con mayor riesgo de desempleo; *ii)* preservación de la potestad suiza de llevar a cabo de forma autónoma los controles a través de su sistema específico de comisiones paritarias (compuestas por representantes tanto de los sindicatos como de las patronales) y control dual (tanto por la Confederación como por los cantones), caracterizado por la peculiaridad de su financiación a través de multas que las propias comisiones imponen; *iii)* depósito previo para garantizar el pago de tasas y eventuales sanciones, pero ahora sólo imponible a aquellas empresas que previamente hayan sido sancionadas; *iv)* garantía del mantenimiento de la potestad por parte de las autoridades suizas de exigir determinados documentos para evitar el fenómeno de los falsos autónomos. En virtud de una «cláusula de no regresión», estas excepciones a la normativa europea sobre desplazamiento de trabajadores no se podrán ver afectadas en el futuro por la obligación de asimilación dinámica de la normativa de la UE en esta materia.

Finalmente, el punto en concreto más disputado en el tramo final de las negociaciones ha sido el relativo a las dietas devengadas por los trabajadores desplazados, las cuales se rigen dentro de la UE por los criterios y cuantías establecidos en el país de origen. Suiza considera que esta práctica entraña un claro riesgo para el mantenimiento del nivel salarial en el país, en la medida en que la cuantía de las dietas en muchos países de la UE (aunque no así en los que comparten frontera con el país helvético) es sustancialmente inferior a la vigente en Suiza. Aunque finalmente Suiza no ha logrado que la UE le conceda una excepción al

respecto, en la práctica tratará de explotar al máximo el margen de maniobra que ofrece la directiva de la UE sobre el desplazamiento de trabajadores para reducir al máximo la desviación respecto a las condiciones suizas. Aunque fuera del ALCP, en la recta final de las negociaciones también ha adquirido protagonismo la cuestión relativa a las tasas universitarias pagadas en Suiza por estudiantes de la UE, en un contexto en el que el Gobierno suizo ha decidido triplicarlas para estudiantes extranjeros en las dos prestigiosas universidades politécnicas suizas (ETH de Zúrich y EPFL de Lausana) para garantizar una financiación adecuada de las mismas. Como resultado de las negociaciones, Suiza ha aceptado excluir a los estudiantes de la UE del encarecimiento de las tasas, exigiendo como contrapartida que los estudiantes suizos también sean tratados en pie de igualdad con los de la UE en las universidades de la UE.

A nivel de política interna suiza, hay que tener en cuenta que las también acaloradas discusiones entre patronal y sindicatos sobre la revisión de las medidas de acompañamiento, a la luz de las negociaciones con la UE, se han saldado con adaptaciones puramente domésticas y, por tanto, sin necesidad de aprobación por parte de la UE, para apaciguar el ánimo sindical respecto a la garantía de la preservación del nivel salarial. Por ejemplo, se ha acordado la introducción de un sistema puramente digital de seguimiento de la entrada de trabajadores extranjeros, el cual permitirá mantener el mismo nivel de efectividad de los controles de entrada a pesar de la reducción del plazo de prenotificación. Adicionalmente, los sindicatos han aprovechado las discusiones con la UE para plantear en clave doméstica sus reivindicaciones históricas, como la flexibilización de las mayorías mínimas necesarias en términos de porcentaje del número total de empresas y empleados para declarar un convenio colectivo como vinculante para el conjunto de las empresas del sector.

- *Limitación del impacto sobre el sistema suizo de seguridad social.* Por un lado, se limita el derecho

de residencia permanente en Suiza a ciudadanos de la UE que ejerzan una actividad profesional, sin que los períodos de dependencia completa de la ayuda social puedan contar en el cómputo de los cinco años de residencia necesarios para obtener el derecho a dicha residencia permanente. Por otro lado, Suiza puede retirar el permiso de residencia a ciudadanos de la UE residentes que no hagan un esfuerzo de integración profesional ni cooperen con las oficinas de empleo suizas. Además, la obligación de preaviso de la entrada en Suiza para ejercer actividades lucrativas se extiende a los trabajadores autónomos para evitar la elusión del límite de 90 días a la libre prestación de servicios.

- *Preservación del mecanismo suizo de expulsión de personas condenadas por determinados delitos* como asesinato, lesiones, reincidencia en el robo o fraude a la seguridad social suiza.
- *Concreción de una nueva cláusula de protección*, por la cual tanto la UE como Suiza pueden limitar la libre circulación de personas ante graves problemas económicos o sociales. La UE, finalmente, ha aceptado este mecanismo en las negociaciones, pero bajo la condición de que su aplicación no sea unilateral. Para su activación, Suiza se debe dirigir en primer lugar al Comité mixto del ALCP. Si en el seno de este último, Suiza y la UE no llegan a un acuerdo, Suiza puede recurrir al nuevo sistema de tribunal arbitral previsto bajo el capítulo institucional de cada uno de los acuerdos bilaterales revisados, incluido el ALCP. En caso de que dicho tribunal arbitral confirme que Suiza puede aplicar medidas de protección bajo la cláusula de salvaguardia, la UE puede adoptar medidas compensatorias en el marco del ALCP, las cuales han de ser en cualquier caso proporcionadas.

Otros acuerdos ya existentes

Aunque el ALCP ha centrado el grueso de las tensiones durante la negociación, otros acuerdos sectoriales preexistentes también han sido objeto de ajustes.

- *Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM)*. Este acuerdo garantiza que productos industriales puedan ser comercializados entre Suiza y la UE sin ningún procedimiento administrativo adicional de verificación del cumplimiento de las regulaciones del país de destino. Cubre veinte sectores, entre ellos señaladamente productos farmacéuticos y químicos (52% de las exportaciones suizas), maquinaria y dispositivos médicos. En concreto, el ARM define requisitos técnicos uniformes para los productos y estipula que la evaluación de conformidad, prueba de que un producto cumple con las regulaciones, solo debe proporcionarse una vez, ya sea en Suiza o en la UE. Como las regulaciones de los productos evolucionan constantemente, el ARM debe actualizarse periódicamente. En este sentido, en mayo de 2021 coincidió por casualidad el abandono unilateral de la mesa de negociación por Suiza con el vencimiento del ARM relativo a productos médicos. Como consecuencia, este último decayó y se han reintroducido las obligaciones de contar con certificación y representante en destino para los intercambios bilaterales entre Suiza y la UE en dicho ámbito, lo que tiene potencialmente efectos especialmente dañinos para la industria suiza, cuyas exportaciones presentan una elevadísima concentración hacia la UE. Así, la UE ha venido desde mayo de 2021 rechazando dicha actualización en el caso de los dispositivos médicos ante la falta de resolución de los problemas institucionales. Como parte del acuerdo sobre los «Bilaterales III» alcanzado en diciembre de 2024, Suiza ha aceptado también la inclusión de los aspectos institucionales en el ARM y la UE se ha comprometido a la actualización del ARM cuando entre en vigor el nuevo paquete, comprometiéndose, entre tanto, a cooperar para facilitar el buen funcionamiento de los acuerdos actuales.
- *Transporte terrestre*. Atañe al transporte transfronterizo de personas y mercancías tanto por carretera como por ferrocarril, dejando fuera los trayectos entre dos puntos del territorio del mismo país. Tiene como objetivo armonizar las políticas de transporte entre

Suiza y la UE, definiendo, por ejemplo, normas técnicas comunes. Como resultado de la negociación, Suiza se ha comprometido a asumir las normas de ayudas de Estado de la UE en materia de transporte terrestre transfronterizo, pero dejando al margen el transporte público doméstico, y a permitir una apertura controlada del transporte internacional de viajeros, de manera que empresas extranjeras podrán proponer de manera independiente conexiones ferroviarias transfronterizas con destino a Suiza (y, viceversa, las empresas suizas en la UE), siempre que encuentren vía libre para ello y bajo las mismas condiciones salariales y de trabajo que las aplicadas en Suiza. Por otro lado, Suiza también ha podido mantener la prioridad del horario regular de su transporte público frente a la posible asignación de rutas ferroviarias a empresas extranjeras. Bajo el objetivo global por parte de Suiza de redirigir el tráfico de la carretera al ferrocarril, se establece la prioridad del transporte internacional de viajeros a la hora de asignar las rutas, cabiendo para ello acuerdos de cooperación entre los operadores suizo y de los países vecinos de la UE. Además, Suiza ha obtenido el derecho de seguir haciendo adjudicación directa en suelo suizo para las ofertas de transporte ferroviario transfronterizo, sin necesidad de someterse a la obligación de adjudicación tras el concurso público que rige en la UE desde finales de 2023. Además, se ha reconocido la obligación, por parte de compañías extranjeras que realicen transporte de viajeros entre dos puntos del territorio nacional suizo, de respetar el sistema tarifario suizo (en concreto, los abonos generales y de media tarifa). En cuanto a las excepciones a favor de Suiza, como resultado de las negociaciones se han consagrado varias, como la prohibición de circulación del transporte pesado por la noche y los domingos, y de que este sea de más de 40 toneladas, la prohibición de cabotaje (transporte entre dos puntos del territorio nacional) para el transporte profesional por carretera por vehículos matriculados en el extranjero, la imposibilidad de ampliar las infraestructuras viarias a través de los Alpes y el mantenimiento del impuesto suizo sobre

la circulación de vehículos pesados (clave para incentivar la transferencia de transporte de la carretera al ferrocarril). Finalmente, se ha acordado la posibilidad de profundizar la colaboración suiza con la Agencia Suiza del Ferrocarril, pero sin que esta pase a ser competente en materia de tráfico ferroviario en Suiza.

- **Transporte aéreo.** Como resultado de las negociaciones, se ha reconocido el derecho de cabotaje, de modo que las compañías aéreas suizas podrán cubrir trayectos domésticos en los países de la UE y las compañías de la UE dentro de Suiza. Por otro lado, los actores suizos del sector aéreo (compañías aéreas, aeropuertos y empresas de seguridad en vuelo) obtienen también acceso a los fondos SESAR 3 de desarrollo de tecnologías, que contribuyen al proyecto de Cielo Digital Europeo.
- **Productos agrícolas transformados.** Se ha acordado un protocolo al acuerdo bilateral al respecto, para establecer un espacio común de seguridad de los alimentos, que amplíe el ámbito de aplicación del acuerdo al conjunto de la cadena alimentaria. Con ello, Suiza obtiene acceso a la Autoridad Europea de Seguridad de los Alimentos e incorpora el sistema de autorización de productos fitosanitarios de la UE.

Nuevos acuerdos

Son seis los nuevos acuerdos bilaterales alcanzados entre Suiza y la UE:

- **Electricidad.** Bajo un contexto de fuerte interconexión geográfica y física del sistema eléctrico suizo con el de la UE, en el que Suiza necesita importar electricidad de sus países vecinos durante el invierno, mientras que la fuerte producción suiza de hidroelectricidad permite al país exportar energía en verano, este nuevo acuerdo tiene como objetivo dar seguridad y estabilidad a estos intercambios bilaterales en ambas direcciones. Así, los actores suizos pasan a participar en el mercado eléctrico interior de la UE en igualdad de condiciones y sin obstáculos, lo que significa

señaladamente que los países vecinos no pueden imponer restricciones a la exportación de electricidad a Suiza ni viceversa, incluso en caso de crisis energética. Esto disminuye la necesidad de mantener reservas de electricidad, si bien se mantiene la posibilidad de construirlas en el futuro y se fija un período de transición de seis años para aquellas reservas suizas no compatibles con el acuerdo. El operador del sistema suizo de transmisión eléctrica, Swissgrid, pasa a estar totalmente integrado en los procesos europeos. Dado que uno de los requisitos impuestos por la UE para el acceso al MIU en materia de electricidad es la liberalización del sector, bajo el nuevo acuerdo Suiza se ha comprometido a permitir a sus consumidores finales elegir libremente su proveedor de electricidad, si bien hogares y empresas por debajo de un determinado umbral de consumo podrán permanecer en el sistema de suministro básico con precios regulados y se permite el mantenimiento de empresas públicas en el sector eléctrico suizo. Finalmente, la adopción por Suiza del marco de ayudas de Estado de la UE supone, bajo este acuerdo, que Suiza pasa a estar sometida a dichas reglas para el apoyo público a las energías renovables, permitido en la UE, pero bajo ciertas condiciones.

- **Salud.** Se da acceso a Suiza a mecanismos y organismos de la UE competentes para hacer frente a amenazas transfronterizas serias respecto a la salud, en particular, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de Enfermedades y el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta a las enfermedades transmisibles en la UE.
- **Programas de la UE.** El acuerdo alcanzado aporta un marco legal para la asociación de Suiza bajo los programas de educación, investigación e innovación de la UE. Así, permite al país recuperar la asociación plena a los programas del denominado «paquete Horizonte» (compuesto por los programas Europa Digital, Horizonte Europa, Euratom y el proyecto científico internacional Iter), Erasmus+ y EU4Health. En particular, la comunidad científica suiza estaba

extremadamente preocupada por la pérdida de pleno acceso al paquete Horizonte, por lo que suponía en términos de pérdida de la capacidad para liderar proyectos², como consecuencia del abandono unilateral por Suiza de las negociaciones en mayo de 2021. Aunque estas medidas no tendrán plenos efectos hasta la ratificación del acuerdo, la Comisión Europea ha activado, a partir del 1 de enero de 2025 y como consecuencia de la conclusión sustancial de las negociaciones en diciembre de 2024, un mecanismo transitorio por el que se permite a científicos suizos participar en casi todas las convocatorias bajo los programas Horizonte y Euratom, quedando, sin embargo, las áreas consideradas como estratégicas por la UE (tecnología cuántica y espacio) sujetas a negociaciones adicionales. En el caso de Erasmus+, la plena asociación suiza queda sujeta a que su Parlamento apruebe la contribución financiera correspondiente, lo que su Gobierno espera que sea posible para el 1 de enero de 2027.

- **Cohesión.** Una de las condiciones para el acceso de los países del EEE al MIU consiste en la obligación de contribuir a reducir las desigualdades en términos sociales y económicos dentro del mismo. En concreto, para el período 2021-2028 Noruega, Islandia y Liechtenstein se han comprometido a aportar 3.200 millones de euros para proyectos en 15 países de la UE bajo las tres áreas prioritarias de la transición verde, la inclusión social y la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Hasta la fecha, Suiza ha hecho sendas contribuciones por importe de 1.300 millones de francos para los períodos de 2007 a 2019 y de 2019 a 2029. En línea con los objetivos marcados para la negociación, se ha acordado un mecanismo jurídicamente vinculante respecto a las contribuciones periódicas suizas, con especificación posterior de sus detalles (en particular, de las áreas prioritarias) en memorandos de entendimiento no vinculantes. A petición de Suiza, se ha incluido como objetivos

² No tanto en términos de financiación, en la medida en que el Gobierno suizo se ha comprometido a cubrir con presupuesto nacional la pérdida de fondos de la UE.

abordar no solo la cohesión económica y social sino también retos comunes importantes, como la migración. Como ha venido sucediendo hasta ahora, las contribuciones suizas no se dirigen al presupuesto de la UE, sino directamente a los países socios concretos destinatarios de los programas, pudiendo Suiza en conversación con el país destinatario determinar las temáticas e involucrar a empresas suizas para su ejecución. En caso de corrupción o violación de los principios del Estado de derecho, Suiza puede tomar medidas como la suspensión de los pagos. Por otro lado, ya se ha acordado que la próxima contribución de 2030 a 2036 será de 350 millones de francos por año. Además, Suiza se ha comprometido a hacer una contribución para el período comprendido entre finales de 2024 y la entrada en vigor del paquete.

- *Agencia Espacial Europea*. Un acuerdo independiente cubrirá la participación de Suiza en la misma para actividades relacionadas con los componentes Galileo (sistema paneuropeo de radionavegación y posicionamiento por satélite) y EGNOS (complemento de Galileo para proporcionar una mayor precisión y seguridad en las señales) del programa espacial de la UE.

4. Perspectiva española

Las relaciones económicas de España con Suiza están directamente condicionadas por el marco de acuerdos bilaterales de este último país con la UE, de modo que la certeza que aporta la aprobación de un marco estable para las mismas puede contribuir a un incremento de los intercambios comerciales y los flujos de inversión entre Suiza y España.

En este sentido, hay que tener en cuenta que Suiza y España mantienen una relación económica muy estrecha e intensa. Así, en 2024 Suiza fue el 14.º destino de las exportaciones españolas y España el 8.º proveedor de las importaciones suizas, mientras que Suiza es el 8.º inversor más importante en nuestro país por *stock* acumulado. Además, las exportaciones españolas a Suiza han aumentado un 60 % en los últimos diez años, se han

duplicado en los últimos quince y se han multiplicado por más de siete en los últimos treinta.

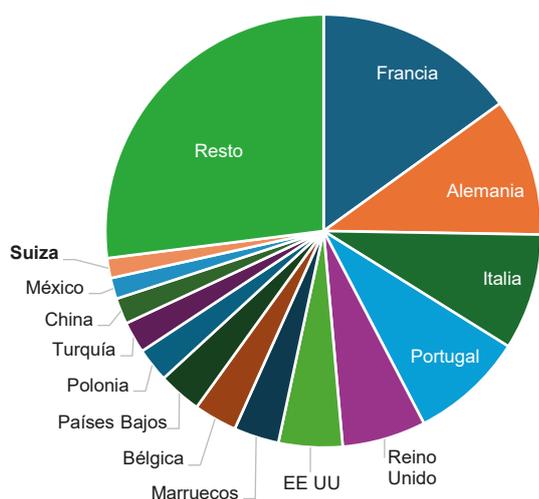
Como punto de partida, hay que tener en cuenta que compartir fronteras es un factor clave de exposición con el que no cuenta España en el caso de Suiza. De este modo, en muchos de los capítulos del paquete recién cerrado en sustancia, los países con diferencia más afectados de la UE son los países vecinos de Suiza (Alemania, Francia, Italia y Austria). Esto es especialmente así en el caso de las medidas de acompañamiento, como evidencia el hecho de que, bajo su última actualización disponible de diciembre de 2024, de las aproximadamente **650 empresas extranjeras sancionadas** incluidas en la «lista negra» de prohibición de prestación de servicios en Suiza, la gran mayoría son de dichos cuatro países vecinos, siendo, en cambio, apenas 17 de España. Es igualmente decisivo el efecto frontera respecto a ayudas de Estado (clave para el mantenimiento de un marco justo de libre competencia entre regiones colindantes) y a electricidad (con el objetivo de favorecer y racionalizar los flujos transfronterizos entre los distintos sistemas eléctricos nacionales).

Sin embargo, sí tendrán impacto claro sobre España las novedades en materia del ARM, en la medida en que afectan en términos generales al 72 % de las exportaciones suizas a la UE y al 64 % de las importaciones suizas de la UE de productos industriales.

No obstante, si observamos lo sucedido en el mercado de productos médicos, el primero en verse afectado por el decaimiento del reconocimiento mutuo en mayo de 2021, y como se aprecia en las Figuras 5, 6 y 7, lo cierto es que las cifras de intercambios comerciales entre Suiza y la UE no parecen haberse visto apenas afectadas. Es más, entre 2019 y 2024 las exportaciones de Suiza a la UE de productos médicos han aumentado un 18 % y las importaciones por Suiza desde la UE un ligero 1 %, habiéndose observado en 2021, 2022 y 2023 un incremento especialmente pronunciado en las exportaciones suizas a la UE. Esto último se ha debido quizá al afán de acumular suministros ante eventuales endurecimientos adicionales de los requisitos de entrada

FIGURA 5

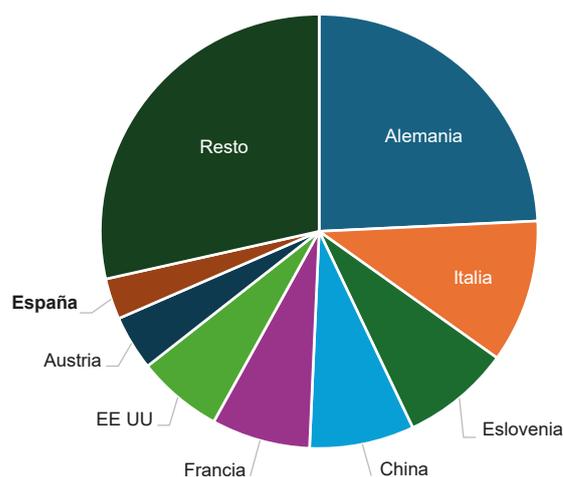
EXPORTACIONES ESPAÑOLAS
PAÍSES DESTINO (2024)



FUENTE: Aduana española - DataComex.

FIGURA 6

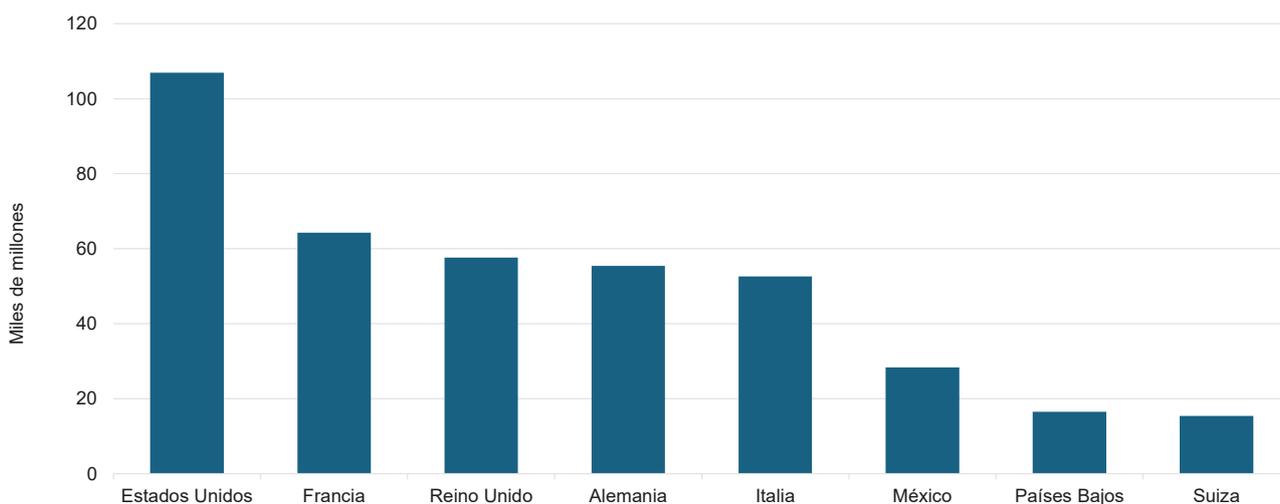
IMPORTACIONES SUIZAS
PAÍSES DE ORIGEN (2024)



FUENTE: Aduana suiza - Swiss-Impex.

FIGURA 7

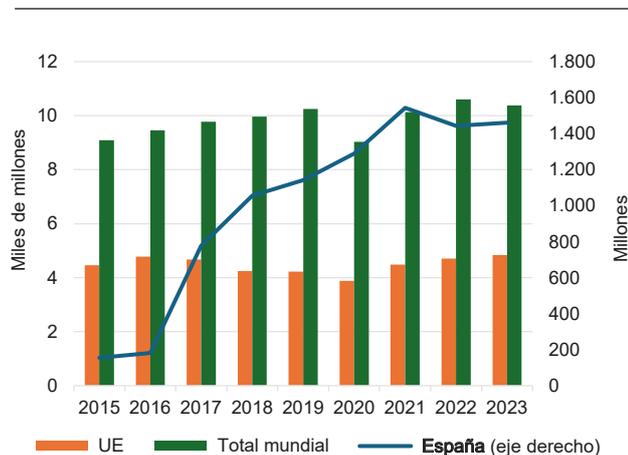
PRINCIPALES INVERSORES EN ESPAÑA
(Stock, 2022)



FUENTE: Globalinvest (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa).

FIGURA 8

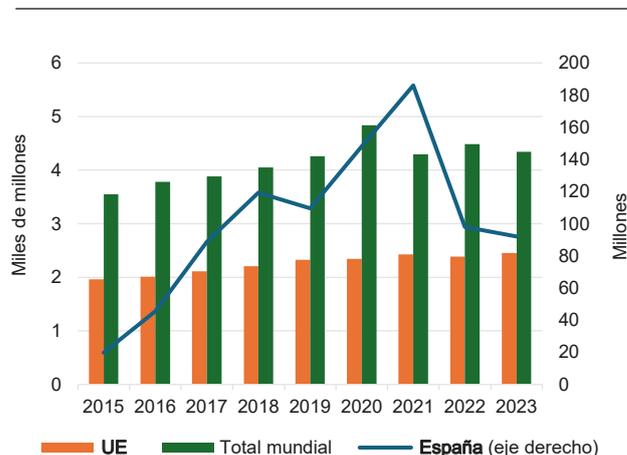
EXPORTACIONES SUIZAS DE PRODUCTOS MÉDICOS



FUENTE: Aduana suiza – Swiss-Impex.

FIGURA 9

IMPORTACIONES SUIZAS DE PRODUCTOS MÉDICOS



FUENTE: Aduana suiza – Swiss-Impex.

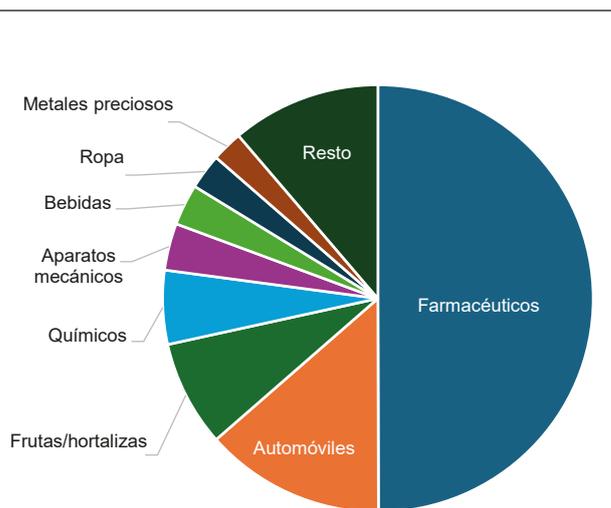
en mercado en un contexto en que las autoridades han extendido de forma transitoria algunas de las facilidades del régimen previo.

Por otro lado, en el caso de España el abastecimiento de productos suizos se ha resentido solo ligeramente desde 2021, mientras que la provisión de productos españoles en el mercado suizo sí ha descendido de forma más notable, pero tras un fuerte repunte en 2020 y 2021 que quizá estuvo relacionado con el ansia de acumulación de *stock* ya mencionado o con operaciones puntuales (Figura 8 y Figura 9).

Finalmente, teniendo en cuenta la estructura sectorial de las exportaciones españolas a Suiza, y tal y como se aprecia en la Figura 10, los ARM con Suiza cuyo decaimiento tendrían mayor impacto potencial sobre el comercio español son: los relativos a productos medicinales (bajo los que se incluyen los productos farmacéuticos y químicos, los cuales concentran el 51 % de nuestras exportaciones a Suiza), vehículos a motor (12%) y maquinaria (5%). En ese sentido, es clave el compromiso de colaboración alcanzado entre Suiza y la UE para facilitar

FIGURA 10

EXPORTACIONES ESPAÑOLAS A SUIZA EN 2024 (Tipo de producto)



FUENTE: Aduana española – Datacomex.

el buen funcionamiento de los acuerdos actuales hasta que entre en vigor el paquete de «Bilaterales III» y sea posible actualizar los ARM actuales.

5. Conclusiones

En definitiva, las principales novedades de los «Bilaterales III» residen en los aspectos institucionales, en concreto en el compromiso por parte de Suiza de alineamiento dinámico con la normativa de la UE y la constitución de un tribunal arbitral para la solución de diferencias. De hecho, este acuerdo es el primero con estos componentes institucionales que la UE alcanza con un tercer Estado no perteneciente al EEE y podría ser un modelo a seguir en el futuro por países como el Reino Unido en sus relaciones con la UE.

Entre enero y mayo de 2025, se está trabajando en la finalización técnica de la redacción de los textos legales y está previsto que el Gobierno suizo inicie, antes del verano de 2025, un proceso de consultas que estará abierto durante tres meses. Se espera que los textos finales de los acuerdos sean firmados por el Consejo Federal suizo y la Comisión Europea en el primer trimestre de 2026, quedando luego sujetos a su aprobación por referéndum en Suiza, el cual tendrá lugar probablemente en 2028, una vez pasadas las próximas elecciones parlamentarias de otoño de 2027. Como ya sucedió en 1992 con el rechazo a la incorporación al EEE, será el pueblo suizo el que tenga la última palabra sobre unos acuerdos que han tardado más de diez años en cerrarse.

Referencias bibliográficas

Comisión Europea. (29 de diciembre de 2024). *La Comisión y Suiza finalizan las negociaciones para llevar la relación*

bilateral entre la UE y Suiza a un nuevo nivel [Comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_6562/IP_24_6562_EN.pdf

Consejo Federal de Suiza. (20 de diciembre de 2024). *Comunicado sobre la finalización de las negociaciones* [Comunicado de prensa]. <https://www.blv.admin.ch/blv/en/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-103692.html>

Consejo Federal de Suiza. (19 de febrero de 2025). *Swiss-EU agreements: Federal Council takes stock* [Comunicado de prensa]. <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-104201.html>

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza. (2023). *Trade statistics on the Swiss-EU agreement on mutual recognition in relation to conformity assessment (MRA) – 2023*. https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Mutual_Recognition_Agreement_MRA0/MRA_Schweiz_EU.html

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza. (20 de diciembre de 2024). *State aid*. <https://www.eda.admin.ch/europa/en/home/bilateraler-weg/weiterentwicklung-bilateraler-weg/paketansatz/staatliche-beihilfen.html>

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza. (19 de febrero de 2025). *Substantive conclusion of Swiss-EU negotiations* [Comunicado de prensa]. <https://www.fdfa.admin.ch/eda/en/fdfa/fdfa/aktuell/newsuebersicht/2023/europa.html>

Fabian Schäfer, B. (27 de enero de 2025). *Acuerdos con la UE: la protección salarial avanza, incluso los sindicalistas parecen de pronto amistosos*. *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)*. <https://www.nzz.ch/schweiz/vertraege-mit-der-eu-beim-lohnschutz-geht-es-vorwaerts-sogar-gewerkschafter-klingen-ploetzlich-freundlich-ld.1867324>

García Bercero, I. (2025). *EU-Switzerland: a new approach to partial integration into the single market?* Bruegel. <https://www.bruegel.org/first-glance/eu-switzerland-new-approach-partial-integration-single-market>

Secretaría de Estado de Economía de Suiza. (19 de febrero de 2025). *Protección salarial: «un acuerdo común» entre los interlocutores sociales y los cantones* [Comunicado de prensa]. <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2025.msg-id-104197.html>