

Bruselas, 27.3.2019
COM(2019) 158 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**37.º Informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo
sobre las actividades antidumping, antisubvenciones y de salvaguardia de la UE y el uso
de instrumentos de defensa comercial por terceros países en relación con la Unión en
2018**

{SWD(2019) 141 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

37.º Informe anual de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades antidumping, antisubvenciones y de salvaguardia de la UE y el uso de instrumentos de defensa comercial por terceros países en relación con la Unión en 2018

RESUMEN

Este 37.º Informe ofrece dos descripciones de la actividad de defensa comercial de la Unión Europea (UE). En primer lugar, y más allá de las obligaciones legales, el presente informe hace un balance específico de los principales desafíos, evoluciones y logros de la Comisión Juncker en el ámbito de la defensa comercial. Durante los sesenta años de historia de los instrumentos de defensa comercial (IDC) de la UE, probablemente no ha habido ningún período más difícil que el comprendido entre 2014 y 2019. El exceso de capacidad mundial de acero aumentó de forma importante las peticiones de medidas de defensa comercial. La Comisión, al imponer veinticinco nuevas medidas de IDC en el sector del acero durante este período, hizo una contribución importante, quizá esencial, a la viabilidad y la competitividad a nivel mundial de la industria siderúrgica europea. Más aún, por primera vez desde 1994, el código normativo de la UE en materia de defensa comercial se actualizó con dos grandes cambios legislativos. Tales modificaciones ayudaron a garantizar que los IDC de la UE pudieran abordar adecuadamente, con mayor eficacia y eficiencia, el dumping y las subvenciones crecientes y perjudiciales. Por primera vez desde 2002, la Comisión inició una investigación de salvaguardia sobre productos siderúrgicos e impuso medidas. Como muestra el presente informe, el enfoque eficaz, firme y equilibrado de la Comisión permitió proteger puestos de trabajo de la UE. También respondió de forma contundente a posiciones cada vez más proteccionistas de algunos socios comerciales, mientras en paralelo reformaba su propio sistema de IDC para trabajar aún más eficazmente en el futuro.

En segundo lugar, el presente informe describe las actividades antidumping (AD), antisubvenciones (AS) y de salvaguardia de la UE, así como la actividad de defensa comercial por terceros países en relación con la Unión en 2018. Esta parte del informe ha sido elaborada de conformidad con las disposiciones actualizadas del artículo 23 del Reglamento antidumping de base¹ y del artículo 34 del Reglamento antisubvenciones de base², así como

¹ Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea (DO L 176 de 30.6.2016, p. 21).

del artículo 23 del Reglamento de base³. El presente informe va acompañado, como en años anteriores, de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, junto con anexos que proporcionan información más detallada y estadísticas.

En 2018, los casos siguieron siendo importantes, con la imposición de medidas en seis nuevos casos, la no imposición de medidas en ocho nuevos casos y con una actividad igualmente importante en la revisión de medidas existentes, en comparación con 2017.

Por otra parte, 2018 fue también excepcional en la medida en que, dependiendo de la fecha de inicio de una investigación, podía ser aplicable una norma de IDC diferente, lo cual implicaba la aplicación de tres conjuntos de normas en paralelo⁴.

El presente informe y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña están disponibles al público en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm.

² Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea (DO L 176 de 30.6.2016, p. 55).

³ Reglamento (UE) 2015/478 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el régimen común aplicable a las importaciones (DO L 83 de 27.3.2015, p. 16).

⁴ En los casos iniciados a partir del 8 de junio de 2018, son de aplicación tanto las normas relativas a la nueva metodología de cálculo como a la modernización (lo que, entre otras cosas, implica un período de investigación más corto). En casos nuevos y reconsideraciones por expiración iniciadas entre el 20 de diciembre de 2017 y el 7 de junio de 2018, son de aplicación las normas sobre la nueva metodología de cálculo. En todos los demás casos, seguían siendo aplicables las normas «antiguas».

I. LOS LOGROS DE LA COMISIÓN JUNCKER

I.1 UN SISTEMA DE IDC DE LA UE APLICADO DE FORMA EFICAZ, FIRME Y COMEDIDA

Para ser libre, el comercio debe ser justo. La defensa comercial de la UE es la piedra angular de la actuación de la UE para preservar condiciones comerciales justas. Al mismo tiempo, los IDC modernos deben adaptarse a las realidades económicas y su uso debe limitarse a lo necesario para eliminar los efectos de las importaciones perjudiciales y desleales. Con este fin, la Comunicación de la Comisión «Comercio para todos»⁵ ha establecido como objetivo prioritario el aumento de la eficacia y la eficiencia de los IDC.

Esto es tanto más importante cuanto que, a lo largo de su mandato, la Comisión Juncker se ha ocupado de un número muy elevado de casos relacionados con importaciones desleales, muchos de las cuales eran críticos para la economía europea. En el período entre noviembre de 2014 y diciembre de 2018, se iniciaron 170 casos de IDC y se aplicaron 95 medidas con el objetivo de restablecer unas condiciones de competencia equitativas. De estas últimas, 35 son nuevas medidas y las restantes son renovaciones o ampliaciones de medidas existentes.

Los IDC de la UE protegen empleos y, por tanto, tienen un **efecto directo positivo** sobre el tejido industrial y la economía de la UE: las medidas de IDC de la UE impuestas desde el principio del mandato de la Comisión han conservado de manera eficaz más de 124 000 empleos⁶. El sector siderúrgico fue el más beneficiado, con la protección de más de 86 000 empleos. En general, las medidas de la UE que estaban en vigor a finales de 2018 protegieron de manera eficaz 320 000 empleos industriales directos frente a la competencia desleal.

Los IDC de la UE aportan ayuda a la industria de la UE al menor coste económico. En efecto, los **niveles de derechos aplicados** por la UE fueron menores que los impuestos por otros socios comerciales. Por ejemplo, los derechos sobre el acero se sitúan actualmente de media entre el 29 y el 45 %, mientras que los derechos promedio correspondiente aplicados por los Estados Unidos (EE. UU.) son de entre el 54 y el 87 %⁷. Una de las principales razones de estos derechos promedio más bajos en la UE es la «regla del derecho inferior», que exige que se remedie la fuente de competencia desleal (margen de dumping) o su efecto (margen de perjuicio), el que sea menor⁸. Además, la Comisión solo inicia investigaciones cuando son necesarias. También evalúa, antes de imponer medidas correctoras, si los IDC son contrarios al interés económico general de la UE.

Las medidas de IDC de la UE tienen un **fuerte efecto correctivo**: en la mayoría de los casos, ya durante la investigación, y con toda seguridad tras la imposición de medidas, las

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de octubre de 2015: «Hacia una política de comercio e inversión más responsable» [COM(2015) 0497 final].

⁶ Fuente: normativa de la UE y denuncias o solicitudes de revisión formales de la industria.

⁷ Fuente: normativa de la UE y OMC.

⁸ Existen normas específicas para el cálculo del margen de perjuicio en caso de distorsión de los precios de las materias primas, que constituyen al menos el 17 % del coste de producción del producto. En caso de subvenciones, la «regla del derecho inferior» no se suele aplicar.

importaciones objeto de dumping o subvencionadas disminuyeron de forma considerable. El siguiente cuadro recoge una muestra de las medidas de la UE en vigor, así como su efecto:

Producto objeto de medidas	Origen	Disminución de importaciones objeto de dumping o subvencionadas de los países de origen en cuestión tras la imposición de medidas (datos sobre importaciones más recientes en comparación con las importaciones durante el período de investigación inicial) ⁹
Radiadores de aluminio	República Popular China	-98 %
Ruedas de aluminio	República Popular China	-38 %
Artículos de mesa o de cocina de cerámica	República Popular China	-28 %
Baldosas de cerámica	República Popular China	-84 %
Papel fino estucado	República Popular China	-99 %
Neumáticos nuevos y recauchutados destinados a autobuses o camiones	República Popular China	-81 %
Productos siderúrgicos (todas las medidas)	Varios países	-70 %
Productos siderúrgicos (casos iniciados durante la Comisión Juncker)	Varios países	-89 %
Maíz dulce en grano	Tailandia	-62 %
Papel termosensible	República de Corea	-91 %

Fuente: Comext, normativa de la UE

Otro ejemplo de la eficacia de las medidas de IDC de la UE es la respuesta de la Unión a la crisis de la siderurgia, que se detalla en el apartado I.3 a continuación.

En el período comprendido entre noviembre de 2014 y noviembre de 2018, la UE recaudó, como resultado de la imposición de medidas, más de 1,5 millones EUR en derechos antidumping o compensatorios, un importe que fue transferido al presupuesto de la UE.

Las medidas AD y AS deben revisarse cinco años después de su aplicación si la industria de la UE quiere mantener dichas medidas más allá de ese período. Entre noviembre de 2014 y

⁹ Se comparan los datos sobre importaciones durante el período de investigación inicial con las importaciones entre noviembre de 2017 y octubre de 2018. En el caso de los «neumáticos», los datos disponibles tras la imposición de medidas (seis meses) se extrapolaron para la comparación. Véase el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1579 de la Comisión, de 18 de octubre de 2018 (DO L 263 de 22.10.2018, p. 3).

diciembre de 2018, la Comisión inició 52 **reconsideraciones por expiración** de medidas de la UE. Estas reconsideraciones por expiración permiten comparar la situación de la industria de la UE en el momento de la imposición de las medidas y cinco años después. La Comisión podrá mantener medidas si, en una reconsideración por expiración, considera probable la continuación o la reaparición del dumping o la subvención y del perjuicio en caso de que se deroguen las medidas. La industria de la UE solicita reconsideraciones por expiración en aproximadamente el 75 % de los casos¹⁰.

Ejemplos elegidos de reconsideraciones por expiración como medida para mostrar la eficiencia de los IDC

La reconsideración por expiración de las medidas relativas a las **balosas de cerámica**¹¹ es uno de los muchos casos en los que las medidas de la UE han sido eficaces para garantizar la viabilidad a largo plazo de la industria de la UE. Antes de que se impusieran las medidas para poner fin a las prácticas de dumping chinas, las importaciones de China amenazaban la supervivencia misma de la industria cerámica de la UE: los beneficios cayeron hasta el umbral de rentabilidad, y las inversiones y el empleo disminuyeron también de forma considerable. La imposición de medidas mejoró la situación: la industria de la UE volvió a ser rentable; la productividad y las inversiones aumentaron considerablemente. En un sector formado en su mayoría por pymes, esta tendencia de las inversiones es fundamental para que las empresas de la UE prosperen, ya que tienen la necesidad permanente de modernizar sus equipos para seguir las tendencias del mercado. Gracias a estas medidas, el empleo también se estabilizó en un número importante de aproximadamente 60 000 empleados (aunque sea menor que antes de que comenzara el dumping). Dicho esto, pese a esta evolución positiva, las medidas tuvieron que mantenerse debido a la gran capacidad excedentaria y los precios agresivos de los exportadores chinos. La reconsideración concluyó que, sin las medidas, habría existido un riesgo considerable de que las prácticas desleales de exportación chinas hubieran vuelto a comenzar, con el consecuente efecto negativo en la industria de la UE.

Las medidas sobre las **bicicletas** procedentes de China son otro ejemplo notable de la eficacia de los IDC. Estas medidas se impusieron por primera vez en 1993 y una serie de reconsideraciones por expiración provisionales posteriores concluyeron en cada ocasión que estas medidas seguían siendo necesarias para contrarrestar el dumping perjudicial chino. Puede argumentarse razonablemente que la industria de la bicicleta de la UE no existiría en la actualidad de no ser por las medidas AD. En otros países en los que no se impusieron medidas o en las que tales medidas expiraron, los exportadores chinos se habían hecho con casi todo el mercado interior. En las investigaciones se ha constatado reiteradamente que el exceso de capacidad china es muy importante: la última investigación estableció una capacidad excedentaria un 25 % superior al consumo total de la UE y, al parecer, China había intentado hacer pleno uso de esta capacidad. En consecuencia, la UE tuvo que poner fin en 2013 a un régimen de elusión a gran escala de los derechos AD impuestos a las importaciones de bicicletas chinas a través de Indonesia, Malasia, Sri Lanka y Túnez. Esto permitió a la industria de la UE volver a obtener beneficios modestos pero sostenidos, como se muestra en la solicitud de reconsideración por expiración que está actualmente en curso.

La continuidad de la existencia de la industria de la bicicleta de la UE tiene efectos estructurales en la economía de la UE. Sin una industria de la bicicleta de la UE que funcione, la industria de piezas

¹⁰ Datos propios de la Comisión.

¹¹ Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2179 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017 (DO L 307 de 23.11.2017, p. 25).

de bicicleta de la UE no existiría. Tampoco habría podido Europa desarrollar un mercado nuevo importante, esto es, la industria de la bicicleta eléctrica, que todavía tiene un importante potencial de crecimiento. En la UE, 11 000 empleos están directamente relacionados con la fabricación de bicicletas, 16 000 con la fabricación de piezas de bicicleta y 3 600 con las bicicletas eléctricas. En enero de 2019, la Comisión impuso medidas AD y AS definitivas contra las importaciones de bicicletas eléctricas procedentes de China. Se concluyó que los exportadores chinos de bicicletas eléctricas se beneficiaban de grandes subvenciones.

Antes de las medidas de defensa comercial sobre las **ruedas de aluminio** procedentes de China¹², la situación de la industria de la UE se había deteriorado debido a las importaciones chinas objeto de dumping, como demuestra, por ejemplo, el descenso de los volúmenes de producción y de ventas y la situación claramente deficitaria. Cinco años después de la imposición de los derechos AD, la situación había mejorado considerablemente. La industria de la UE fue capaz de recuperarse y de obtener buenos beneficios, con un crecimiento acorde con el mercado. Las importaciones chinas disminuyeron y la cuota de mercado de las importaciones chinas cayó cerca de un 75 %. Las medidas mantuvieron una competencia sana en el mercado de la UE, con una recuperación de la cuota de mercado de proveedores de terceros países, lo que permitió una oferta más amplia de productos sin precios desleales. La industria de la UE aumentó sus ventas y su producción en un 28 y un 25 % respectivamente y ha creado 1 200 nuevos empleos (un aumento del 10 %). Aumentó sus capacidades de producción para atender a la creciente demanda y actualizar su gama de productos. Sin embargo, sigue siendo necesario mantener las medidas, ya que, de otra forma, los exportadores chinos hubieran vuelto al mercado de la Unión con grandes cantidades a precios bajos objeto de dumping: Hubiera comenzado de nuevo un ciclo descendente para la industria de la UE.

La globalización del comercio ha dado lugar a mayores posibilidades de **elusión** o de reducción por otros medios de la eficacia de las medidas de IDC. Por esa razón, la Comisión ha realizado un seguimiento constante de las estadísticas de importación para detectar la posible elusión de medidas¹³ o absorción de derechos¹⁴. Para poner remedio a tales situaciones, entre noviembre de 2014 y diciembre de 2018 la Comisión abrió catorce investigaciones antielusión o antiabsorción y, en consecuencia, amplió las medidas vigentes en catorce casos a otros países o productos para mantener el efecto deseado de las medidas.

En último lugar, aunque no por ello menos importante, para poder juzgar de qué manera las medidas de IDC cumplieron sus objetivos, la Comisión se mantuvo en contacto permanente con **todas las organizaciones clave interesadas** que estaban afectadas por las medidas de defensa comercial, con el objetivo de evaluar sus efectos. Se mantuvieron reuniones periódicas con representantes empresariales y otras partes interesadas, entre otras cosas, para informar sobre las reformas legislativas en materia de IDC y debatir sobre las mismas, para introducir en la medida de lo posible las preocupaciones de las diversas partes interesadas.

¹² Reglamento de Ejecución (UE) 2017/109 de la Comisión, de 23 de enero de 2017 (DO L 18 de 24.1.2017, p. 1).

¹³ La elusión se define como el cambio de características del comercio entre terceros países y la UE derivado de una práctica, proceso o trabajo para el que no exista una causa o una justificación económica adecuadas distintas de la imposición de medidas antidumping o del derecho compensatorio.

¹⁴ La absorción puede ocurrir cuando, tras el período de investigación inicial y antes o después de la imposición de las medidas, los precios de exportación han disminuido o no se han producido variaciones —o estas han sido insuficientes— en los precios de reventa o en los precios de venta posteriores del producto importado en la UE.

I.2 UNA REFORMA DEL SISTEMA PARA UNA MAYOR EFICACIA Y CERTIDUMBRE

Modernización

El núcleo del código normativo de los IDC de la UE se remonta a la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Los primeros intentos por modernizar los Reglamentos de base se remontan a 2008. Sin embargo, ha sido durante el mandato de la actual Comisión cuando los cambios necesarios para la modernización se han concluido con éxito. Esto se debió en buena medida a que las nuevas realidades del mercado mundial y la creciente ola de prácticas comerciales desleales demostraron claramente la necesidad urgente de una mayor eficacia y certidumbre. Después de que, el 5 de diciembre de 2017, el Consejo y el Parlamento Europeo llegaran a un acuerdo sobre la propuesta de la Comisión, el 8 de junio de 2018 las normas modernizadas entraron finalmente en vigor. Este importante paso adelante ha hecho que los instrumentos de defensa comercial de la UE sean más eficaces y transparentes y más adaptados para hacer frente a los retos de la economía mundial, al tiempo que responden a las necesidades de toda la gama de partes interesadas, a saber, los intereses de los productores, los importadores y los usuarios intermedios de la UE.

La modernización de la legislación de la UE introduce numerosas modificaciones. Ha introducido un cálculo mejorado del margen de perjuicio, lo cual es fundamental para la aplicación de la regla del derecho inferior, que es una de las características clave de los IDC de la Unión. Se ha actualizado el cálculo de precios no perjudiciales para reflejar mejor las realidades económicas actuales. Esto incluye un beneficio mínimo del 6 % así como la posibilidad de reflejar las inversiones y necesidades de I+D de la industria de la Unión cuando se realiza el cálculo del margen de perjuicio. Además, las nuevas normas pueden tener en cuenta la existencia de distorsiones en las materias primas, que afectan gravemente cada vez más a los intercambios comerciales e hoy en día.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia, se ha adoptado un plazo más corto para la imposición de medidas provisionales; estas medidas deben adoptarse ahora normalmente en un plazo de siete meses, no superior a ocho meses, mientras que anteriormente se tardaba nueve meses. Así pues, la industria europea obtendrá ayuda más rápidamente en caso de competencia desleal. Asimismo, con el fin de seguir garantizando la transparencia en los procedimientos y permitir que los agentes económicos se adapten antes a las medidas, la UE ha introducido un mecanismo de alerta previa sobre la imposición de medidas antidumping y antisubvenciones provisionales. Ninguna otra jurisdicción de IDC funciona con este sistema.

Otro elemento fundamental que la Comisión ha intentado lograr es adaptar mejor los IDC a las necesidades de las empresas más pequeñas: en consonancia con esto, las pymes de la UE recibirán apoyo adicional cuando consideren medidas de IDC o se vean afectadas por estas.

Por último, por primera vez la legislación en materia de defensa comercial permite que la Comisión tenga en cuenta aspectos sociales y medioambientales de los países objeto de examen en ciertas circunstancias bien definidas. Esto se aplica en particular, en relación con la regla del derecho inferior, en el momento de determinar el margen de perjuicio. Este nuevo enfoque responde a la preocupación generalizada de muchas partes interesadas institucionales y partes importantes del público sobre que una política comercial abierta solo puede construirse sobre un comercio sostenible que respete un número mínimo de valores compartidos.

Nueva metodología de cálculo del dumping y refuerzo del instrumento AS

El 20 de diciembre de 2017, a propuesta de la Comisión, se modificaron los Reglamentos de base de la UE se modificaron para abordar mejor las nuevas realidades económicas. Esta modificación legislativa es una revisión sustancial de los IDC de la UE. En primer lugar, la modificación introdujo una nueva metodología para calcular el valor normal de las mercancías sujetas a investigación en caso de distorsiones significativas inducidas por las autoridades del país exportador. Estas distorsiones pueden existir en un país en conjunto o en un sector concreto: las nuevas normas se aplican sin perjuicio del tratamiento de cualquier país como país con o sin economía de mercado. Para que las partes interesadas puedan defender sus argumentos frente a los países en los que hay distorsiones, la Comisión puede publicar informes sobre distorsiones detectadas por países o sectores. El primero de estos informes se refería a China¹⁵, ya que hasta ahora ha sido el país más sujeto a la actividad de defensa comercial de la UE. La Comisión también anunció que el próximo informe por país se ocuparía de Rusia¹⁶.

En segundo lugar, las nuevas modificaciones también han reforzado el instrumento AS. Permite a la Comisión plasmar mejor toda la magnitud de las subvenciones (haciendo posible abordar también aquellas subvenciones que solo se detectan durante una investigación). Este cambio es importante porque los gobiernos extranjeros conceden cada vez más subvenciones de manera poco transparente y contraviniendo las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la notificación de las subvenciones.

I.3 UN SISTEMA QUE ABORDA DE FORMA EFICAZ LOS DESAFÍOS MUNDIALES EMERGENTES

En los últimos años, ha crecido la importancia de los IDC, debido a que estos instrumentos han demostrado ser fundamentales para abordar los desafíos comerciales mundiales.

Debido a los efectos comerciales indirectos del exceso de capacidad chino, la **industria siderúrgica europea** sufrió importantes pérdidas entre 2013 y 2016. La respuesta política fue rápida y exhaustiva, con una Comunicación publicada en marzo de 2016¹⁷ en la que exponía un amplio abanico de medidas, entre las que cabe destacar la política comercial.

En términos de IDC, la respuesta fue doble. Entre los años 2014 y 2018, la UE impuso 25 nuevas medidas que abarcaban productos siderúrgicos (de las 35 nuevas medidas de IDC), con el objetivo de eliminar los efectos perjudiciales de las importaciones objeto de dumping y subvencionadas y de restablecer unas condiciones comerciales justas, contribuyendo así a la recuperación del sector. Además, la UE adoptó una serie de medidas para proteger mejor la

¹⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las distorsiones significativas en la economía de la República Popular China a efectos de las investigaciones de defensa comercial, de 20 de diciembre de 2017, SWD(2017) 483 final/2.

¹⁶ En el momento de la publicación del presente informe, el informe sobre Rusia aún estaba en fase de preparación.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, de marzo de 2016, «Siderurgia: Preservar el empleo y el crecimiento sostenibles en Europa», COM(2016) 155 final.

industria siderúrgica en el ámbito de la defensa comercial mediante el control de las importaciones, la aceleración de las investigaciones, la apertura de investigaciones sobre la base de amenazas de perjuicio (en caso de que estuviera justificado) o la aplicación de derechos definitivos de forma retroactiva, cuando estaba justificado.

Estas medidas han tenido un efecto significativo: las importaciones de productos de acero abarcados por las medidas adoptadas entre los años 2014 y 2017 disminuyeron más de un 95 % de media en comparación con el volumen de importaciones antes de que se impusieran las medidas. Las importaciones dejaron de ser competitivas una vez que el elemento desleal de estas importaciones, esto es, los precios objeto de dumping o de subvenciones, fue neutralizado por las medidas de IDC. En el caso de productos siderúrgicos esenciales de cuyas importaciones depende la industria usuaria de la UE, como son las bobinas laminadas en caliente, las importaciones objeto de dumping o subvencionadas se sustituyeron por importaciones procedentes de otras fuentes, de las que no existía evidencia de precios desleales en ese momento. Al neutralizar las importaciones objeto de dumping o subvencionadas, las medidas de IDC restablecieron unas condiciones de competencia equitativas, no solo para la industria de fabricación de la UE, sino también para los proveedores de terceros países, lo que permitió a los usuarios de la UE seguir disfrutando de fuentes de suministro diversificadas.

El año 2017 trajo los primeros signos tangibles de recuperación en el sector siderúrgico, que se debió en parte a la imposición de medidas de IDC por parte de la Comisión. Sin embargo, la industria siderúrgica de la UE continuó siendo vulnerable y se vio perjudicada por importaciones objeto de dumping y/o subvencionadas. El exceso de capacidad mundial de acero es el principal causante de ello.

En este contexto, el año 2018 trajo **nuevos desafíos en el ámbito comercial** que necesitaron de una respuesta rápida y medida por parte de la Comisión. El 23 de marzo de 2018, los Estados Unidos impusieron un derecho a las importaciones de productos siderúrgicos del 25 %. La UE consideró que estas medidas no estaban jurídicamente justificadas y respondió de forma decidida a estas perturbaciones del comercio. En una acción por tres flancos: además de un desafío de las medidas estadounidenses en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC y la imposición de medidas de reequilibrio, la Comisión emprendió una acción de defensa comercial mediante la apertura de una investigación de salvaguardia, la primera desde 2002. En efecto, como resultado de los derechos estadounidenses, proveedores mundiales comenzaron a desviar algunas de sus exportaciones desde los Estados Unidos hacia la UE. Para evitar un nuevo aumento acusado de las importaciones que amenazaba con empeorar la ya frágil situación económica de los productores de acero de la UE (debida al exceso de capacidad mundial), la Comisión adoptó medidas de salvaguardia definitivas *erga omnes*¹⁸. Las medidas, en forma de contingentes arancelarios, mantendrán los flujos comerciales tradicionales y la diversidad de fuentes de suministro que necesita la industria usuaria de la UE, al tiempo que protegen la industria productora de la UE frente a la desviación del tráfico comercial.

¹⁸ Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159 de la Comisión, de 31 de enero de 2019 (DO L 31 de 1.2.2019, p. 27).

La Comisión también ha intensificado su lucha contra las **subvenciones que distorsionan el comercio** por parte de terceros países. En particular, las subvenciones que contribuyen al exceso de capacidad pueden tener grandes efectos distorsionadores y suelen dar lugar a efectos indirectos que colocan la producción excedentaria en los mercados de exportación. Estas subvenciones tienen a menudo efectos *de facto* similares a los de las subvenciones a la exportación, lo cual está prohibido por las normas de la OMC. Entre noviembre de 2014 y diciembre de 2018, la Comisión inició 25 investigaciones AS e impuso 12 medidas AS nuevas, ampliadas o prorrogadas. En muchos casos, las conclusiones de la investigación apuntaron a niveles relativamente altos de subvenciones, que solían ser raros en períodos anteriores. Por citar solo unos pocos, se impusieron derechos compensatorios por cantidades significativas a productos planos de acero laminados en caliente procedentes de China (derechos compensatorios de hasta un 35,9 %) o de neumáticos procedentes de China (derechos compensatorios de hasta un 51,08 %). Debido a la creciente importancia de abordar el problema de la subvención por parte de terceros países, la Comisión publicó una **base de datos** especial sobre subvenciones destinada a ofrecer más transparencia sobre los regímenes de subvenciones extranjeras. La base de datos se publica ahora en el sitio web de la Comisión¹⁹ y se actualiza periódicamente. A este respecto, cabe señalar que los miembros de la OMC tienen la obligación jurídica de notificar sus subvenciones a la OMC. Sin embargo, muchos miembros de la OMC no cumplen o cumplen solo de forma parcial con esta obligación. La UE denuncia de forma sistemática estos casos de incumplimiento ante el Comité de Antisubvenciones de la OMC. Además, ha encargado estudios para analizar las subvenciones de gobiernos extranjeros, en especial de China. Estos estudios se harán públicos para compensar la falta de transparencia de los regímenes de subvenciones extranjeras.

I.4 UN FUERTE COMPROMISO POR ABORDAR LAS ACCIONES DE TERCEROS PAÍSES

Como parte de los esfuerzos de la Comisión para **garantizar unas condiciones comerciales justas** para la industria europea, la Comisión también intervino cuando terceros países pretendían imponer medidas de defensa comercial no justificadas contra exportaciones de la UE. La actividad de defensa comercial en todo el mundo ha aumentado continuamente desde 2014, y alcanzó un máximo histórico en 2018, cuando los servicios de la Comisión intervinieron en unas setenta investigaciones de defensa del comercio exterior. Tales intervenciones consistieron en observaciones por escrito y en la participación en audiencias a nivel técnico en el contexto de las investigaciones en curso. Cuando fue necesario, la Comisión también realizó intervenciones políticas.

El objetivo de dichas medidas es garantizar que se respetan las normas y evitar el uso abusivo de los IDC. De este modo, las acciones de la Comisión impidieron muchas medidas injustificadas. Entre los ejemplos destacables, cabe citar los siguientes:

- 1) Los Estados Unidos abrieron investigaciones contra importaciones de grandes aeronaves civiles procedentes de Canadá. Este caso afectaba indirectamente a la UE, ya que implicaba a una empresa de la UE que produce alas para aeronaves canadienses. Las medidas podrían haber puesto directamente en peligro 4 000 puestos de trabajo en la UE. La Comisión realizó varias intervenciones durante la investigación estadounidense en las

¹⁹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157607.htm>

que señalaba las claras incoherencias del caso con las disposiciones de la OMC. En particular, se centró en la falta de perjuicio a la industria estadounidense. Este argumento condujo a la conclusión de la investigación estadounidense en enero de 2018.

2) La Comisión intervino con éxito en la investigación turca de salvaguarda sobre neumáticos, que afectaba potencialmente a exportaciones de la UE por valor de 450 millones EUR anuales: la Comisión ha intervenido de manera convincente y se han evitado las medidas.

3) La acción de la Comisión también tuvo éxito en la investigación AD sobre las importaciones de papel estucado realizadas por la India (valor de las exportaciones de aproximadamente 110 millones de euros). La Comisión ha intervenido en numerosas ocasiones, con la participación de la Delegación de la UE y, en última instancia, una intervención directa de la comisaria Malmström con el Gobierno indio. El caso se dio por concluido sin la imposición de medidas.

4) La investigación AD australiana sobre importaciones de tomates enlatados procedentes de Italia —un caso en el que la Comisión estuvo activa durante varios años (se impusieron medidas iniciales en 2014 y 2016 sobre exportaciones por un valor de entonces de aproximadamente 60 millones EUR)— tuvo una evolución positiva en 2018. El grupo de revisión australiano confirmó que las medidas de apoyo directo concedidas a los cultivadores italianos de tomate no tenían ningún efecto distorsionador y que no existía ninguna «situación de mercado especial» en el mercado italiano del tomate, y cerró el caso definitivamente.

5) La Comisión intervino en la investigación AD de reconsideración, llevada a cabo por los Estados Unidos, sobre las importaciones de papel sin estucar procedentes de Portugal (valor de exportación de aproximadamente 140 millones EUR). Tras la intervención de la Comisión, el derecho final del 37 % se redujo al 1,75 % (de forma parecida a otra intervención en 2016, en la que se produjo una reducción del 29 al 7 %).

6) La Comisión intervino en la investigación AD de Colombia sobre patatas fritas congeladas procedentes de la UE. Como resultado, el número de empresas afectadas por los derechos se redujo y los niveles de los derechos disminuyeron. Sin embargo, las medidas siguen siendo problemáticas y la Comisión está considerando nuevos pasos para eliminar las medidas, como más intervenciones bilaterales o una posible acción en la OMC.

La Comisión también ha utilizado en muchos casos **procedimientos de solución de diferencias de la OMC** para conseguir la eliminación de medidas no justificadas. Fue el caso de los derechos AD rusos sobre vehículos comerciales ligeros procedentes de Alemania e Italia, en los que se determinó que Rusia infringía sus obligaciones en virtud de las normas de la OMC y, en consecuencia, no prorrogó las medidas.

Durante el mandato de la Comisión, las negociaciones de **acuerdos de libre comercio** ofrecieron la oportunidad de acordar con nuestros socios disciplinas comunes en procedimientos de defensa comercial, entre ellas una mayor aumento de la transparencia al llevar a cabo investigaciones y al garantizar un enfoque equilibrado en la aplicación de derechos. Esto se logró, por ejemplo, promoviendo la aplicación de la «regla del derecho inferior», cuando era posible, y tomando en consideración los intereses de los importadores y

los usuarios intermedios. Actualmente tales disposiciones forman parte de nuestros acuerdos con Corea y Japón y se están negociando con otros socios.

I.5 UN SISTEMA MÁS TRANSPARENTE

Aunque las normas de la OMC solo establecen requisitos mínimos, esta Comisión ha adoptado una serie de iniciativas de transparencia para hacer que el sistema de IDC sea más eficaz, inclusivo e informativo para los afectados. Como resultado, la Comisión opera ahora una plataforma web específica (TRON) que permite mejores intercambios de información y de forma más fácil con las partes interesadas. Facilita a las partes un acceso ininterrumpido a los expedientes de investigación no confidenciales, para una defensa más eficaz de sus derechos. En cuanto a la transparencia hacia el público en general, desde mayo de 2016 la Comisión publica de forma sistemática en su sitio web resúmenes no confidenciales de todas las denuncias o solicitudes de reconsideración. Además, más allá de los propios compromisos de la Comisión establecidos en la Comunicación «Comercio para todos», desde el 1 de agosto de 2017 los servicios relacionados con los IDC facilitan un informe de la visita a cada parte interesada que haya sido objeto de una visita de inspección. En el expediente se incluye también una versión no confidencial de tal informe, accesible a otras partes interesadas. El resultado de las visitas de inspección puede ser fundamental para las conclusiones sobre ciertas empresas, y esta acción puede contribuir a evitar litigios innecesarios.

La Comisión también está finalizando la implementación de otro elemento que facilita al público la comprensión de los procedimientos de defensa comercial, al permitir la publicación en su sitio web de información sobre las solicitudes de devolución de las empresas y las investigaciones relacionadas.

II. ACTIVIDAD SOBRE IDC EN 2018

II.1 ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN

II.1.1 Consideraciones generales

A finales de 2018, la UE tenía 93 medidas antidumping definitivas y 12 medidas compensatorias en vigor²⁰. Estas cifras suponen un ligero descenso respecto al año anterior.

El trabajo de investigación se mantuvo a un nivel elevado, alcanzando prácticamente el de 2017. El trabajo se componía principalmente de nuevas investigaciones según las nuevas normas IDC, así como de un número todavía significativo de reconsideraciones. Al finalizar 2018, había 45 investigaciones en curso, y otras 6 investigaciones de devolución relativas a 99 solicitudes de devolución.

En el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión y sus anexos correspondientes que se adjuntan al presente informe, se facilita un resumen más detallado de la legislación sobre IDC e información sobre la actividad anual.

II.1.2 Investigaciones AD y AS (véanse del anexo A al I)

En 2018 se iniciaron diez nuevas investigaciones. Se impusieron derechos provisionales en dos procedimientos. Cuatro asuntos concluyeron con la imposición de derechos definitivos, mientras que ocho investigaciones concluyeron sin imposición de medidas.

Las investigaciones de reconsideración siguieron representando una parte sustancial de los casos. En 2018, se iniciaron diecisiete reconsideraciones por expiración y concluyeron siete reconsideraciones por expiración con la confirmación del derecho. Ninguna reconsideración por expiración concluyó con el levantamiento de las medidas. Durante 2018, cuatro medidas expiraron automáticamente.

Se iniciaron tres reconsideraciones provisionales. Cuatro reconsideraciones provisionales finalizaron sin la modificación de las medidas, y dos concluyeron con una modificación.

Por último, en 2018 se iniciaron tres investigaciones, que suelen tener que ver con la ejecución de resoluciones judiciales. Finalizaron cinco de estas reconsideraciones.

II.1.3 Investigaciones de salvaguardia (véase el anexo L)

En 2018, la UE inició tres investigaciones de salvaguardia: una *erga omnes* sobre productos siderúrgicos y dos bilaterales contra Camboya y Myanmar/Birmania sobre el arroz índica, con arreglo a las normas del sistema de preferencias generalizadas de la UE.

II.1.4 Actividades de verificación

En el curso de sus investigaciones, la Comisión realiza visitas para examinar los registros de empresas o asociaciones, con el fin de verificar la información facilitada durante el

²⁰ Se presentan por producto y por país afectado, sin prórrogas.

procedimiento. Durante 2018, los servicios de IDC de la UE realizaron 167 visitas, que supusieron 1 978 días/persona de trabajo de verificación.

II.2 GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS (véanse los anexos J, K, M y Q)

Como se ha indicado anteriormente, es fundamental garantizar la aplicación eficaz de las medidas impuestas. Una de las actividades principales es garantizar que no se eludan las medidas mediante absorción o elusión de derechos. En 2018, se inició una reconsideración antiabsorción, aunque todavía estaba en curso al finalizar el año. No se concluyó ninguna otra reconsideración antiabsorción. Además, aunque no se inició ninguna investigación antielusión, en 2018 se concluyeron, sin prórroga del derecho, dos de dichas investigaciones que habían iniciado en 2017.

La supervisión de los compromisos también forma parte de las actividades de garantía de cumplimiento. Al inicio de 2018, había tres compromisos de empresas en vigor. No se aceptó ningún nuevo compromiso a lo largo del año. Por lo tanto, a finales de 2018 seguían en vigor tres compromisos.

Por último, por lo que se refiere a la aplicación de las medidas, la Comisión trabaja en estrecha colaboración con la OLAF. Como de costumbre, en 2018 la Comisión proporcionó a la OLAF toda la información y las pruebas sobre actividades ilegales relacionadas con los IDC.

II.3 PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES)

Durante 2018, en el contexto de la modernización de los instrumentos de defensa comercial, la Comisión puso en marcha una iniciativa para ayudar a las pymes afectadas por los IDC, tanto dentro de la UE como en terceros países. Se puso en marcha una página web específica que agrupó en un solo sitio orientación para empresas, modelos de cuestionarios y una guía completa sobre cómo gestionar el proceso de las investigaciones. Esto complementa al servicio de asistencia a las pymes, que sigue ayudando a estas a buscar información sobre los instrumentos de defensa comercial. Las consultas al servicio de asistencia durante el año abarcaron desde preguntas de información general sobre la naturaleza de los instrumentos de defensa comercial hasta preguntas más específicas relacionadas con casos.

II.4 NORMAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

Cuando se aplica el nuevo método de cálculo del valor normal, la Comisión elige un país representativo adecuado para calcular el valor normal de un producto. Debe entonces basar su elección en una evaluación del nivel adecuado de protección social y medioambiental en los países en cuestión cuando hay más de un país. Por consiguiente, la Comisión comprobaría en particular, en las nuevas investigaciones y reconsideraciones por expiración iniciadas después del 20 de diciembre de 2017, si se han ratificado los convenios internacionales pertinentes.

Solo se puede hacer referencia a la descripción de cómo se consideran y se toman en cuenta las normas de protección social y medioambiental en las investigaciones de IDC en los informes anuales futuros, después de que en las investigaciones se haya llegado a

conclusiones provisionales o finales. Ninguna de las investigaciones en curso sobre la base de la nueva metodología ha llegado aún a esa fase, por lo que los resultados solo estarán disponibles cuando se disponga del próximo informe anual.

Además, desde la entrada en vigor de las normas IDC modernizadas, cuando la Comisión calcula el precio indicativo de un producto, también refleja los costes de producción reales o futuros de las empresas de la UE que resultan o resultarían de la aplicación de acuerdos medioambientales multilaterales (y sus protocolos), así como de ciertos convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Desde el 8 de junio de 2018, la Comisión, por lo tanto, ha comenzado a aplicar esta última norma en sus investigaciones. Por tanto, también en este caso, dado que ninguna de las investigaciones en curso en las que esto sería problemático ha llegado aún a la fase provisional o definitiva, el próximo informe anual hará referencia a tales casos.

II.5 CONTROL JUDICIAL POR LOS TRIBUNALES DE LA UE

En 2018, el Tribunal General (TG) y el Tribunal de Justicia (TJUE) dictaron veintiséis sentencias en el ámbito de los IDC: el TG dictó diez sentencias y el TJUE resolvió doce recursos y dictó cuatro decisiones prejudiciales. Las sentencias pertinentes se describen en el anexo S.

En 2018 se presentaron quince nuevos asuntos en relación con los IDC (frente a veinte en 2017).

II.6 ACTIVIDADES DE TERCEROS PAÍSES EN RELACIÓN CON LA UE

El total de medidas de IDC en vigor que afectan a las exportaciones de la UE ascendió a 174 en 2018 (frente a 162 en 2017). Se prevé que esta tendencia continúe durante los próximos años, teniendo en cuenta también el elevado número de investigaciones nuevas y en curso en 2018 (35 frente a 31 en 2017), lo que puede dar lugar a la imposición de medidas en 2019.

La mayor parte de instrumentos IDC contra las exportaciones de la UE correspondieron a los Estados Unidos, con 33 medidas en vigor (26 en 2017). En comparación con 2015 (18 medidas), esto representa un aumento del 89 %. También contribuyó indirectamente al aumento a escala mundial de medidas, ya que países como Turquía y Canadá iniciaron investigaciones de salvaguardia sobre ciertos productos siderúrgicos como respuesta a las medidas estadounidenses sobre el acero en virtud de la Sección 232. Sin embargo, la medida antidumping sigue siendo el instrumento más utilizado a escala mundial, dado que 133 de las 174 medidas siguen en vigor.

India es el segundo mayor usuario de IDC contra la UE, con 21 medidas en vigor (21 en 2017), seguida de China, con 18 medidas en vigor en 2018 (20 en 2017).

En términos de nuevas investigaciones en 2018, los Estados Unidos iniciaron tres, India cuatro y China dos nuevas investigaciones. Además de estos usuarios habituales, algunos usuarios menos frecuentes de IDC también han contribuido a la tendencia ascendente. Este fue en especial el caso de Australia y Argentina, que iniciaron tres nuevas investigaciones cada una en 2018. Además, aparecieron en escena otros usuarios, como el Consejo de

Cooperación del Golfo (CCG), con tres investigaciones en curso, Madagascar, con dos nuevas investigaciones de salvaguardia, o Colombia, que inició en 2018 una investigación sobre patatas fritas congeladas, la primera en cinco años.

En cuanto a las medidas impuestas, destacan los Estados Unidos, con diez nuevas medidas impuestas en 2018, seguidos de Australia, con cuatro nuevas medidas, así como India y Turquía, con tres nuevas medidas impuestas cada una. China impuso una nueva medida en 2018.

Por sectores, el siderúrgico volvió a ser el más afectado, con 12 de los 37 inicios y 13 de las 32 nuevas medidas. Los productos siderúrgicos también cuentan con el porcentaje más alto de medidas totales en vigor en 2018: 67 de un total de 174. Los productos químicos siguieron representando un porcentaje importante, con ocho nuevas investigaciones iniciadas.

Mientras que la Comisión interviene en la mayoría de los casos contra la UE, se centra especialmente en problemas y casos sistémicos para los que la industria ha solicitado específicamente asistencia. En 2018, la Comisión intervino, por ejemplo, en la investigación de salvaguardia relativa a las importaciones de leche en polvo y queso realizada por Chile y en la investigación de reconsideración antidumping relativa a los tomates enlatados realizada por Australia. Los derechos impuestos por Colombia sobre importaciones de patatas fritas congeladas representan un particular obstáculo al comercio, ya que parece que los márgenes de dumping se inflaron artificialmente mediante el uso de metodologías deficientes.

En 2018, las investigaciones de India, el CCG y Australia se centraron especialmente en la industria papelera. La Comisión intervino en cooperación con la industria de la UE y sigue haciendo un estrecho seguimiento de dichas investigaciones.

II.7 ACTIVIDADES EN EL MARCO DE LA OMC

La UE siguió estando plenamente comprometida y activa en el impulso de una agenda relativa a las subvenciones en la OMC. Durante 2018, continuaron en Ginebra intensas negociaciones sobre las subvenciones al sector pesquero. Aunque solo se consiguió un avance limitado, se adoptó un ambicioso programa de trabajo para 2019 que debería permitir a los miembros de la OMC concluir las negociaciones antes de que finalice 2019.

En 2018, la UE participó en el trabajo de los Comités pertinentes de la OMC sobre IDC, que tuvieron lugar en abril y octubre. En el Comité Antidumping de la OMC, la UE respondió sobre todo a numerosas preguntas sobre la reforma de la legislación de la UE en materia de IDC. Además, la UE planteó cuestiones preocupantes sobre investigaciones de países terceros contra la UE o sus Estados miembros.

La UE también participó en las dos sesiones del Grupo de Trabajo sobre Aplicación dedicado a las medidas antidumping. Los temas debatidos fueron, por ejemplo, el cálculo de los márgenes de dumping o las metodologías para determinar la probabilidad de continuación o reaparición de dumping y perjuicio en reconsideraciones por expiración.

En el Comité Especial de la OMC del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias se revisó la notificación de la UE de 2017 sobre las subvenciones. Además, en el Comité ordinario continuaron los debates sobre el papel de las subvenciones como contribución al

exceso de capacidad en varios sectores de actividad económica, con el copatrocinio de la UE, los Estados Unidos, Canadá y Japón. La UE también pidió en repetidas ocasiones a otros miembros que aumentaran su transparencia al mismo tiempo que les instaba a notificar sus subvenciones a la OMC.

En el Comité sobre Salvaguardias de la OMC, la UE planteó una serie de preocupaciones relativas a otras investigaciones de salvaguardia de miembros de la OMC, como Chile (leche en polvo y queso de Gouda), Estados Unidos (paneles solares), o Turquía (papel pintado). Además, la UE respondió a preguntas de otros miembros de la OMC relacionadas con el inicio de su investigación de salvaguardia sobre ciertos productos siderúrgicos.

II.8 ACTIVIDADES DEL CONSEJERO AUDITOR

En 2018, el Consejero Auditor recibió en total veintisiete solicitudes de intervención y llevó a cabo ocho audiencias. En algunos casos, la petición de intervención se presentó de forma simultánea a la petición de audiencia con los servicios responsables de la investigación. El Consejero Auditor consideró que la parte interesada debía dirigir primero sus preocupaciones a los servicios de la Comisión, y solo cuando no pudiera encontrarse una solución, intervendría el Consejero Auditor. Como resultado, en la mayoría de los casos las partes interesadas que solicitaban una intervención lograron encontrar una solución directamente con los equipos de investigación.

En 2018, solo unas pocas investigaciones condujeron a peticiones de intervención. Consistieron en peticiones de varias partes interesadas o en una serie de peticiones de intervención de la misma parte. Las partes interesadas, en su mayor parte, cuestionaban resoluciones, hechos y conclusiones de la investigación y, en todos los casos, los servicios acordaron ofrecer aclaraciones o divulgar información adicional. En un caso destacado, la parte interesada cuestionó la política de protección de datos personales de la Comisión en el marco de la investigación; el caso tuvo que remitirse a la Oficina Europea de Protección de Datos. Durante todas las intervenciones de 2018, el Consejero Auditor concluyó que se habían respetado los derechos procesales de las partes interesadas.

El papel del Consejero Auditor, tras los cambios legislativos, está ahora reconocido expresamente en los Reglamentos antidumping y antisubvenciones de base. Por lo tanto, en este contexto, el Consejero Auditor contribuyó también a los procedimientos que debe aplicar la Comisión para aumentar la transparencia y garantizar los derechos procesales de las partes.