

Bruselas, 30.8.2021
COM(2021) 496 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

39.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 Europea en 2020

{SWD(2021) 234 final}

RESUMEN

A efectos de cumplir con sus obligaciones en materia de información, la Comisión presentó este 39.º Informe, en el que ofrece información sobre las actividades antidumping (AD), antisubvenciones (AS) y de salvaguardia (SG) de la UE, así como sobre la actividad de defensa comercial que llevaron a cabo terceros países en 2020 en relación con la Unión.

La Unión Europea está comprometida con un comercio abierto y basado en normas, al que respalda una serie de herramientas destinadas a defender la industria europea frente a prácticas comerciales desleales. La Comisión vela por que las industrias puedan recurrir a los instrumentos de defensa comercial de la UE, que reaccionan con eficacia, cuando sufran perjuicios a causa de las prácticas desleales, como las importaciones objeto de dumping o subvencionadas.

La pandemia de COVID-19 de 2020 ha puesto a prueba la capacidad de la Comisión para aplicar los instrumentos de defensa comercial, por el hecho de que ya no se podían llevar a cabo las comprobaciones sobre el terreno. No obstante, gracias a la rápida adaptación de sus prácticas de trabajo, la Comisión ha completado las investigaciones dentro de los plazos legales, en el pleno respeto de los derechos de las partes interesadas y en el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas. El número de casos se mantuvo equilibrado con los niveles de actividad de los años anteriores, con un aumento del número de casos registrados hacia finales de 2020.

Un informe del Tribunal de Cuentas Europeo de julio de 2020 confirmó que la Comisión había aplicado correctamente los instrumentos de defensa comercial de la Unión Europea. Los auditores constataron el correcto cumplimiento de los procedimientos por los que se habían adoptado decisiones rigurosas y exhaustivas. En el informe se realizaron una serie de recomendaciones para reforzar aún más la respuesta de la Comisión a los retos que plantean las importaciones realizadas en condiciones desleales. La Comisión comenzó a aplicar algunas de estas recomendaciones en 2020, como mejorar la supervisión con miras a velar por la eficacia de las medidas.

Uno de los desafíos más importantes es la necesidad de abordar programas de subvenciones cada vez más complejos y opacos, instaurados por terceros países, que perjudican a los productores europeos. En respuesta a la evolución de las prácticas en materia de subvenciones, en 2020, la Comisión aplicó derechos compensatorios por primera vez a las subvenciones concedidas por un país a las plantas de fabricación con sede en otro país y que exportan a la Unión. El motivo era que la participación financiera aportada por el tercer país podía atribuirse al país exportador. La imposición de medidas demuestra la capacidad y el compromiso de la Comisión de ocuparse de las nuevas e innovadoras formas de prácticas de concesión de subvenciones. En un apartado independiente del informe se aborda la cuestión de las subvenciones.

Gracias a un enfoque renovado en la garantía de cumplimiento y eficacia de las normas comerciales que se introdujo en 2020, se ha mejorado la supervisión de las medidas, en particular las que planteaban un mayor riesgo de elusión. El compromiso de la Comisión con una política de defensa comercial eficaz se ha sustentado en la imposición de medidas antielusión, la supervisión de las importaciones, la obtención de información de la industria sobre la evolución del mercado y la alerta a las autoridades aduaneras sobre importaciones potencialmente arriesgadas. Cabe resaltar también un cambio en la vigilancia de las importaciones de acero y aluminio en 2020, gracias al cual se obtienen unas estadísticas reales de importación que permiten identificar antes las tendencias de las importaciones que podrían perjudicar a la industria siderúrgica y del aluminio de la Unión.

Para velar por que los productores europeos se beneficien de unas condiciones comerciales justas, es necesario abordar las medidas de defensa comercial adoptadas por terceros países en relación con la Unión, cuyo máximo nivel se alcanzó en 2020.

Si bien 2020 planteó retos nuevos y singulares en el comercio mundial, la Comisión ha sabido adaptarse y responder a tales retos y a los derivados de las prácticas comerciales desleales existentes y nuevas, y ha seguido aplicando los instrumentos de defensa comercial de la UE.

1 APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL (IDC) EN 2020¹

1.1 Actividades de investigación

1.1.1 Consideraciones generales

A finales de 2020, la UE contaba con **150** medidas de defensa comercial en vigor: **99** medidas antidumping definitivas (que se ampliaron en 29 casos), **18** medidas antisubvenciones (ampliadas en un caso) y **3** medidas de salvaguardia. Esto supone un aumento de 10 medidas respecto a finales de 2019.

El trabajo de investigación siguió aumentando, con una carga de trabajo mayor que en 2019, debido a que se registró un número mayor de investigaciones de reconsideración (54). A finales de 2020, había **47** investigaciones en curso².

El presente informe va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que proporciona información más detallada y estadísticas sobre la actividad anual. Dicho documento incluye anexos pertinentes respecto a los puntos que figuran a continuación.

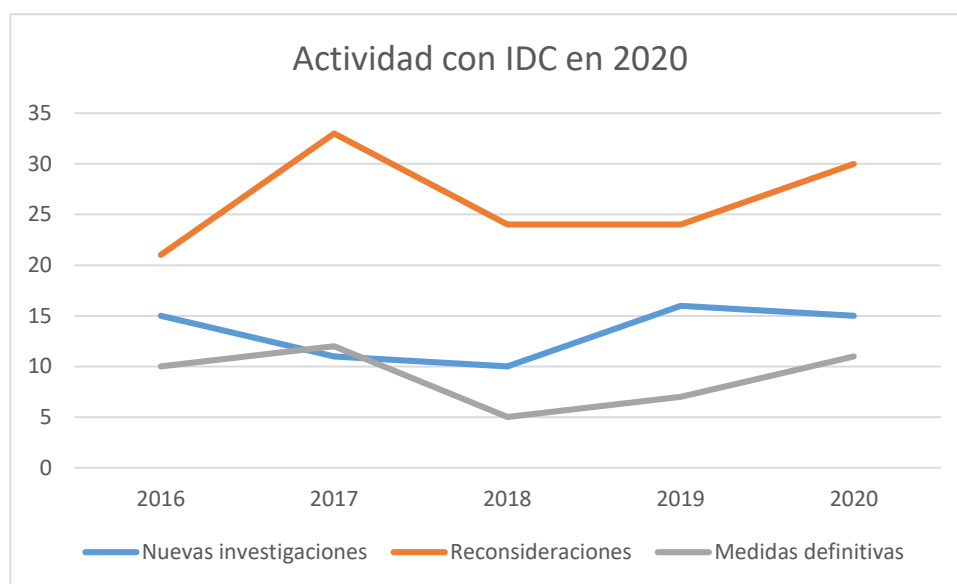
1.1.2 Investigaciones antidumping y antisubvenciones (véanse los anexos A al I)

En 2020, la Comisión inició **15** investigaciones nuevas (12 AD y 3 AS), impuso derechos provisionales en **6** procedimientos, y **11** casos concluyeron con la imposición de derechos definitivos (8 AD y 3 AS). Además, 5 investigaciones concluyeron sin ninguna imposición de medidas.

El número de reconsideraciones iniciadas aumentó respecto a 2019. En 2020, la Comisión inició **21** reconsideraciones por expiración y **2** provisionales, que derivaron en 54 investigaciones de reconsideración activas durante ese período. En 2020, un total de **7** reconsideraciones por expiración concluyeron con una confirmación de los derechos que se habían establecido. Además, concluyeron 4 reconsideraciones provisionales, y solo una de ellas conllevó la modificación de los derechos impuestos.

¹ Esta parte del informe se ha elaborado de conformidad con las disposiciones actualizadas del artículo 23 del Reglamento antidumping de base (DO L 176 de 30.6.2016, p. 21), del artículo 34 del Reglamento antisubvenciones de base (DO L 176 de 30.6.2016, p. 55) y del artículo 23 del Reglamento sobre salvaguardias de base (DO L 83 de 27.3.2015, p. 16).

² Complementadas por 5 investigaciones de devolución relativas a 82 solicitudes de devolución individuales de importadores.



1.1.3 Investigaciones de salvaguardia

En 2020, no se iniciaron nuevas investigaciones de salvaguardia.

En relación con la medida de salvaguardia del acero de la Unión Europea impuesta en 2019 como reacción a las medidas de la sección 232 de la Ley de expansión del comercio de los Estados Unidos, la Comisión llevó a cabo una segunda reconsideración, que derivó en un ajuste de determinados aspectos de la medida a fecha de 1 de julio de 2020. Estos aspectos englobaron la introducción de la administración trimestral de todos los contingentes arancelarios, la aplicación de contingentes arancelarios específicos por país en la categoría de productos 1 (acero laminado en caliente) y un nuevo régimen para acceder a los contingentes arancelarios residuales en el último trimestre de un período.

El 30 de octubre de 2020, a raíz del *Brexit*, la Comisión inició otra reconsideración para adaptar el volumen de los contingentes en el marco de la medida de salvaguardia. Dichas modificaciones entraron en vigor el 1 de enero de 2021.

1.1.4 Verificaciones en las investigaciones

A fin de velar por la precisión de la información proporcionada por las partes interesadas y el fundamento para imponer cualquier medida, la Comisión realiza visitas de inspección *in situ* destinadas a verificar los datos que se presentan en las investigaciones de defensa comercial.

Las restricciones a los desplazamientos a causa de la pandemia de COVID-19 impidieron ejecutar los procedimientos de inspección habituales durante casi todo 2020, mientras que las medidas de seguridad y las restricciones relacionadas repercutieron en las actividades de las empresas. En consecuencia, la Comisión adaptó sus métodos de trabajo con miras a garantizar la continuidad de las investigaciones, respetando al mismo tiempo el procedimiento reglamentario, los requisitos de transparencia y los plazos legales. Esta adaptación planteó la necesidad de que las empresas presentaran información suficientemente detallada con fines de análisis e instauraran un sistema para cotejar los datos a partir de fuentes independientes y verificables, así como de que se ofreciera a las partes interesadas más flexibilidad respecto a

los plazos para aportar los datos³. En total, la Comisión efectuó 26 visitas de inspección *in situ* y 83 verificaciones cruzadas remotas. Si bien el sistema de verificación cruzada remota ha permitido que en 2020 siguieran aplicándose los instrumentos de defensa comercial, cabe señalar que este sistema es oneroso y exigente, y que se trata de una mera solución temporal.

1.2 Aplicación y ejecución efectivas de los instrumentos de defensa comercial

1.2.1 Tribunal de Cuentas Europeo (auditoría de los IDC de la Unión Europea)

En julio de 2020, el Tribunal de Cuentas Europeo publicó su informe de auditoría sobre la política de defensa comercial de la Unión Europea en el período 2016-2019⁴, en el que concluyó que la Comisión ejecuta correctamente las medidas en este ámbito. Según el informe, las investigaciones dieron lugar a la imposición de medidas, la Comisión siguió adecuadamente los procedimientos y trató a todas las partes por igual y los análisis subyacentes a sus decisiones eran rigurosos y exhaustivos.

Al mismo tiempo, el Tribunal de Cuentas Europeo recomendó que, para finales de 2021, la Comisión Europea: a) documente sus evaluaciones sobre la confidencialidad de los documentos que presentan las partes; b) busque otros canales de comunicación para aumentar la concienciación de las partes interesadas; c) mejore las orientaciones sobre los aspectos relativos a la competencia; d) mejore las actividades de supervisión y realice evaluaciones periódicas de la eficacia de las medidas de defensa comercial; e) inicie más investigaciones por iniciativa propia, y f) establezca criterios claros para otorgar prioridad a la reacción a las medidas adoptadas por terceros países.

La Comisión aceptó todas las recomendaciones, excepto el apartado e), relativo a las investigaciones de oficio, que la Comisión solo aceptó parcialmente, ya que considera que ya utiliza las disposiciones de la legislación en la mayor medida posible.

La Comisión comenzó a aplicar las recomendaciones, en el plazo requerido, mejorando las actividades de supervisión de las medidas en vigor, definiendo criterios para dar prioridad a las acciones de terceros países y examinando formas de aumentar el conocimiento de los IDC entre las industrias de la UE. La aplicación de todas las recomendaciones continuará con la evaluación de la eficacia general de las medidas de defensa comercial previstas para 2023.

1.2.2 Supervisión y garantía de cumplimiento de las medidas (véanse los anexos J, K, M y Q)

Habida cuenta del papel central que desempeña la garantía de cumplimiento de las medidas en el programa de la Comisión de Ursula von der Leyen, se hizo mayor hincapié en la actividad de supervisión.

En 2020, la Comisión supervisó 41 medidas de defensa comercial que planteaban un riesgo mayor de impago de derechos. Cuando lo consideró procedente, la Comisión alertó a las

³ Comunicación sobre las consecuencias del brote de COVID-19 para las investigaciones antidumping y antisubvenciones (DO C 86 de 16.3.2020, p. 6).

⁴ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=54349>.

autoridades aduaneras de los Estados miembros para que prestaran especial atención a las importaciones de los productos en cuestión. Además, cuando la Comisión disponía de información que sugería actividades fraudulentas en torno a las importaciones, lo notificó a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). La Comisión se mantuvo en estrecho contacto con la industria de la Unión para obtener información adicional sobre la evolución del mercado y decidir las medidas de seguimiento más eficaces. La Comisión también examinó los compromisos de precios en vigor para velar por su pleno cumplimiento por parte de los productores exportadores.

En consonancia con su compromiso de garantizar la aplicación efectiva de las medidas, la Comisión inició 3 investigaciones antielusión en 2020. Estas investigaciones abordaban distintos tipos de elusión, es decir, la elusión de medidas mediante operaciones de montaje en un tercer país y la modificación del producto. La Comisión concluyó 5 investigaciones antielusión en 2020. En 4 casos, amplió los derechos para abarcar las importaciones de otros terceros países en los que se habían detectado prácticas de transbordo.

1.2.3 Medidas de vigilancia

La Comisión puede introducir medidas de vigilancia para supervisar la evolución de las importaciones cuando estas importaciones amenacen con perjudicar a los productores de la Unión⁵. Existen dos tipos: vigilancia previa y vigilancia *a posteriori*. En la vigilancia previa, las importaciones están sujetas a la presentación de una licencia de importación, de tal forma que se ofrece información sobre la intención de importar. Con la vigilancia *a posteriori*, las estadísticas de importación están disponibles quince días después del final del mes de presentación de información, en comparación con los datos de Eurostat, que están disponibles solo seis semanas después del final del mes de referencia.

Si bien la vigilancia suele introducirse en virtud de un Reglamento de la Comisión, la vigilancia *a posteriori* puede introducirse sin ningún acto jurídico cuando no resulte necesario crear códigos de posición arancelaria específicos adicionales (códigos TARIC de diez cifras para mercancías).

Sobre esta premisa, la Comisión sustituyó la vigilancia previa del acero y el aluminio, que expiró el 15 de mayo de 2020, por la vigilancia *a posteriori*. Asimismo, en noviembre de 2020, la Comisión introdujo⁶ la vigilancia de la Unión *a posteriori* de las importaciones de bioetanol para combustible.

La Comisión publica mensualmente los datos sobre vigilancia disponibles en la página pública sobre vigilancia y supervisión de las importaciones⁷ del sitio web de la DG Comercio.

⁵ Artículo 11 del Reglamento (UE) 2015/478, de 11 de marzo de 2015 (DO L 86 de 27.3.2015, p. 16).

⁶ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1628 (DO L 366 de 4.11.2020, p. 12).

⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>.

1.2.4 Protección de las pequeñas y medianas empresas (pymes) europeas

Dado que las pymes se enfrentan a limitaciones de recursos para la defensa comercial, la Comisión siempre ha tratado de facilitarles el conocimiento de los IDC y el acceso a ellos. En 2020, a través del servicio de asistencia dedicado a las pymes, la Comisión siguió ayudando a las empresas afectadas por las prácticas comerciales desleales, tanto en la UE como en terceros países. Durante la utilización de los IDC, las pymes se beneficiaron de cuestionarios menos gravosos y, en la medida de lo posible, de períodos de investigación ajustados a su ejercicio fiscal.

Si bien la Comisión siguió prestando ayuda a estas empresas a través del servicio de asistencia y orientación sobre los IDC que figura en su [sitio web dedicado a las pymes](#), el Tribunal de Cuentas Europeo recomendó que la Comisión diera más a conocer los instrumentos entre las industrias y las pymes en particular. En 2020, la Comisión comenzó a elaborar hojas informativas adaptadas a las pymes en las que se explican los instrumentos de defensa comercial, cómo acceder a ellos y qué implican los procedimientos. La información se transmitirá a través de los canales existentes, como el Comité Consultivo sobre Acceso a los Mercados, las redes de pymes de los Estados miembros y las asociaciones industriales. Conforme al plazo propuesto por el Tribunal de Cuentas Europeo, en 2021 tendrá lugar esta difusión de información.

Varias industrias manufactureras de la UE formadas principalmente por pymes se están sirviendo y beneficiando como corresponde de la protección que ofrecen los instrumentos de defensa comercial de la Unión, y, entre tales industrias, destacan, por ejemplo, las bicicletas, el recauchutado, la trucha y la cerámica. En relación con este último sector, las medidas AD aplicables a las vajillas de cerámica y la investigación antielusión de oficio completada en 2019 ponen de manifiesto el compromiso de la Comisión de garantizar la eficacia de las medidas en vigor. Consciente de la posibilidad de una mayor elusión de estas medidas, la Comisión examinó detenidamente 14 solicitudes de exportadores chinos que recibió en 2020 relativas a obtener el trato de nuevos productores exportadores, a fin de asegurarse de que los solicitantes son verdaderamente productores exportadores nuevos que venden sus propios productos y no distribuyen productos de otros productores chinos de vajillas. Los casos estaban en curso a finales de 2020.

1.3 Evolución en 2020 tras los cambios legislativos de 2017 y 2018

1.3.1 Normas sociales y medioambientales

Las enmiendas a la legislación de defensa comercial de diciembre de 2017 y junio de 2018 introdujeron una serie de ámbitos en los que deben tenerse en cuenta las normas sociales y medioambientales, cuando proceda, a efectos de las investigaciones AD y AS.

Cuando la Comisión aplica el nuevo método de cálculo del valor normal, elige un país representativo adecuado para calcular un valor normal no distorsionado de un producto. Cuando haya más de un país cuyos datos estén fácilmente disponibles, la Comisión debe basar su elección en el nivel de protección social y medioambiental de los países en cuestión.

En las investigaciones concluidas en 2020, no se planteó este problema, ya que solo había datos adecuados disponibles sobre un país representativo en cada caso.

A la hora de establecer el margen de perjuicio en las investigaciones, los costes de producción de la industria de la UE deben reflejar el coste del cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y los convenios de las Organización Mundial del Trabajo durante la vigencia de las medidas relativas a los IDC. Estos costes, en los que incurre la industria de la Unión durante el período de aplicación de la medida, pueden reflejarse en los precios indicativos y los precios no perjudiciales de la industria de la Unión al calcularse el margen de perjuicio.

En las investigaciones relativas al *papel térmico pesado* originario de la República de Corea y a *determinadas chapas y bobinas de acero inoxidable laminadas en caliente* procedentes de Indonesia, China y Taiwán, la Comisión ajustó los precios indicativos tras evaluar los costes futuros derivados de los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente de los que la Unión forma parte. Este ajuste dio lugar a que la Comisión aumentara los precios no perjudiciales en cantidades que oscilaban entre 6 y 10 EUR por tonelada en el caso del papel térmico, y entre 1,5 y 6 EUR por tonelada, en el caso de las chapas y las bobinas de acero. Ninguna parte interesada planteó esta cuestión en otros casos concluidos en 2020.

1.3.2 Informe sobre las distorsiones en la economía de Rusia

Cuando se introdujo la nueva metodología de dumping en diciembre de 2017, la legislación establecía que la Comisión debía elaborar informes sobre distorsiones significativas en los que se describieran las circunstancias del mercado en un país o sector. En este contexto, la Comisión publicó un informe sobre las distorsiones significativas del mercado inducidas por el Gobierno en la economía rusa en octubre de 2020⁸.

Se trata del segundo informe de este tipo después de la publicación de uno en diciembre de 2017 en el que se describen las distorsiones existentes en China. Se seleccionó a Rusia como el país sujeto a la mayor incidencia de actividad AD en la UE, después de China.

El informe es un documento técnico y fáctico que se basa en una serie de fuentes, en particular la legislación rusa y otros registros públicos oficiales de Rusia. Es un informe de carácter descriptivo que se divide en tres partes. La primera es una descripción macroeconómica de la economía rusa, la segunda analiza los principales factores de producción utilizados en todos los procesos de fabricación (por ejemplo, mano de obra y energía) y la tercera trata de ciertos sectores de la economía rusa, a saber, el acero, el aluminio y los productos químicos.

⁸ [Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las distorsiones significativas en la economía de la Federación de Rusia a efectos de las investigaciones de defensa comercial \(europa.eu\). SWD\(2020\) 242 final](#)

1.3.3 Mejora de la transparencia (cambios en el período de comunicación previa)

En el contexto de la modernización de los IDC en 2018, se introdujo una obligación de «comunicación previa», por la que la Comisión debía informar a las partes interesadas con tres semanas de antelación sobre la intención de imponer o no medidas provisionales. La Comisión revisó esta disposición en 2020, a petición del Parlamento Europeo y del Consejo, para examinar si la comunicación previa había provocado algún aprovisionamiento de productos o algún perjuicio adicional a la industria de la UE. El análisis reveló que este no era el caso y, como resultado, en agosto de 2020, el período de comunicación previa se incrementó a 4 semanas.

1.4 Control judicial por los Tribunales de la UE (anexo S)

En 2020, el Tribunal General y el Tribunal de Justicia (TJUE) dictaron 17 sentencias y autos en el ámbito de los IDC: el Tribunal General dictó 12 resoluciones, mientras que el TJUE dictó 4 decisiones prejudiciales y resolvió un recurso.

La jurisprudencia de 2020 ofrece información interesante sobre el posible efecto directo de los asuntos de la OMC en el ámbito de la defensa comercial. El TJUE confirmó que los informes del Órgano de Apelación de la OMC tienen una importancia limitada, subrayando que no son pertinentes cuando son posteriores a la fecha de adopción del Reglamento que se impugne. El TC confirmó la jurisprudencia rusa al constatar que no se puede recurrir al Protocolo de adhesión de China a la OMC para cuestionar la legalidad del Reglamento impugnado en ese asunto. Las sentencias más importantes se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

En 2020, se presentaron 30 nuevos casos en relación con los IDC: 23 ante el Tribunal General y 7 ante el TJUE, entre ellos, 6 recursos y 1 petición de decisión prejudicial.

1.5 Tratamiento de las actividades de defensa comercial que afectan a la UE

La Comisión supervisa las investigaciones de los IDC realizadas por terceros países en relación con las exportaciones de la UE e interviene en ellas, además de ayudar a los exportadores de la UE a desarrollar su estrategia de defensa.

El principal objetivo de la Comisión es poner fin a la imposición de medidas injustificadas de defensa comercial a las exportaciones de la UE y reducir el impacto económico negativo de cualquier medida que se haya, por ejemplo, mediante una reducción del tipo de derecho o, en casos de salvaguardia, un contingente arancelario en lugar de un derecho *ad valorem*.

La Comisión interviene a nivel técnico con comunicaciones escritas a las autoridades investigadoras de terceros países y mediante su participación en audiencias, así como en la esfera política. En 2020, esta intervención implicó que los comisarios de Comercio y Agricultura plantearan determinados asuntos a sus homólogos del tercer país en cuestión, en reuniones o con correspondencia escrita. La Comisión también plantea asuntos en los comités pertinentes de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Todas las intervenciones están perfectamente coordinadas con la industria de la UE y los Estados miembros afectados y se

centran en asuntos con un impacto económico significativo para las industrias europeas y con implicaciones sistémicas.

Con sus acciones, la Comisión pretende garantizar que las normas de la OMC se apliquen correctamente y que se corrijan los errores de procedimiento y las incoherencias jurídicas para contrarrestar el uso abusivo de los IDC por parte de terceros países. Preocupa la falta generalizada de transparencia y, en muchos casos, el análisis insuficiente de los perjuicios y el nexo causal. Las repetidas intervenciones de la Comisión, que ponen de relieve las incoherencias jurídicas y los defectos sistémicos, han sido un factor importante que ha contribuido a prevenir medidas injustificadas. Algunas intervenciones fructíferas en 2020 fueron las siguientes:

- La Comisión intervino en dos investigaciones de salvaguardia llevadas a cabo por Ucrania en relación con las importaciones de fertilizantes que derivaron en que las investigaciones concluyeran sin medidas. El valor de las exportaciones de la UE antes de la investigación ascendía a 190 millones EUR.
- La Comisión, en colaboración con la industria y los Estados miembros, también intervino con éxito en la investigación AD del Consejo de Cooperación del Golfo relativa a las importaciones de baldosas de cerámica. En consecuencia, España, con exportaciones valoradas en más de 200 millones EUR, quedó excluida del ámbito de la investigación.
- La Comisión intervino en dos investigaciones de salvaguardia realizadas por Filipinas y Malasia en relación con las baldosas de cerámica. Ambos países concluyeron las investigaciones sin la imposición de medidas.

La Comisión también interviene en las investigaciones AS de los regímenes de ayuda de la UE.

- En enero de 2020, Estados Unidos inició una investigación AD y AS sobre las importaciones de bloques de terminales fluidos procedentes de Alemania e Italia. La investigación AS resultó importante porque los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que determinados derechos de emisión gratuitos concedidos en virtud del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) a las empresas europeas que exportaban el producto a los Estados Unidos constituían una subvención sujeta a medidas compensatorias. A pesar de nuestros esfuerzos, esta intervención no obtuvo un resultado satisfactorio.
- Un segundo caso destacado, que actualmente está sujeto a la solución de diferencias de la OMC, fueron las medidas AS de los Estados Unidos sobre las aceitunas negras españolas impuestas en agosto de 2018. Dicha investigación se centró principalmente en las medidas de ayuda de la UE en el marco de la política agrícola común, que se consideran no específicas, que no distorsionan el comercio y, por tanto, no sujetas a medidas compensatorias. En diciembre de 2020, el presidente del grupo especial informó al Órgano de Solución de Diferencias que, debido a los retrasos causados por

la pandemia mundial de COVID-19, el grupo esperaba emitir su informe definitivo a las partes a finales de junio de 2021.

A finales de 2020, había 178 medidas de defensa comercial en vigor que afectaban a las exportaciones de la UE, lo que supone 5 más que en 2019 y representa el número más alto hasta ahora en la actividad de supervisión de la Comisión. Se prevé que este nivel se mantenga estable, con un elevado número de nuevas investigaciones iniciadas en 2020, un total de 43 frente a las 37 de 2019.

El instrumento AD sigue siendo la herramienta más utilizada a escala mundial, ya que acumula 133 de las 178 medidas en vigor. Un total de 39 medidas estaban relacionadas con las SG (en comparación con las 37 de 2019) y 6 fueron medidas AS.

Se abrieron 43 nuevas investigaciones: 22 procedimientos de SG (en comparación con 30 en 2019), 20 AD y 1 investigación AS.

Los Estados Unidos acumulan el mayor número de medidas en relación con las exportaciones de la UE, con 38 medidas en vigor (respecto a las 36 de 2019), seguidos de China con 19, Turquía con 16 e India con 15.

De las medidas en vigor en relación con la UE en 2020, los productos siderúrgicos representaron el mayor número: 70 de 178, de las que 54 fueron AD, 3 fueron AS y 13 fueron de SG. A continuación, le siguen los productos químicos, con un total de 48 medidas, entre ellas, 42 AD y 6 de SG. Otros sectores abordados con frecuencia son las patatas fritas congeladas, las baldosas de cerámica o el papel.

1.6 Actividades en el marco de la OMC

Debido a la pandemia de COVID-19, la OMC canceló las reuniones de abril del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, del Comité Antidumping y del Comité de Salvaguardias, y celebró reuniones virtuales en octubre de 2020. El Grupo Informal sobre las Medidas contra la Elusión y el Grupo de Trabajo sobre la Aplicación dedicado a las medidas antidumping no se reunieron durante 2020.

En el Comité AD, la UE emprendió una serie de investigaciones de terceros países que perjudicaban a los exportadores de la Unión. Entre ellas cabe citar las siguientes: una investigación de reconsideración sobre las importaciones de patatas fritas congeladas procedentes de Bélgica y Países Bajos por la Unión Aduanera Sudafricana; una reconsideración de las medidas sobre el azúcar refinado originario de Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido y Bélgica por parte de Canadá y los derechos AD preliminares sobre las importaciones estadounidenses de chapas de aluminio de aleación común procedentes de siete Estados miembros de la UE.

En el contexto del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias, la UE, los Estados Unidos y Japón presentaron conjuntamente un punto del orden del día sobre cómo contribuyeron las subvenciones a un exceso de capacidad en varios sectores de la actividad económica. Se trata de un ejercicio continuo para comprender el papel que desempeñan las

subvenciones en la contribución al exceso de capacidad en diversos sectores. En 2020, el debate se centró en el informe de la OECD titulado «Measuring distortions in international markets - The aluminium value chain» (Medición de las distorsiones en los mercados internacionales: la cadena de valor del aluminio), así como en la labor continua del Foro mundial sobre el exceso de capacidad de la siderurgia. Con respecto a este último, la UE, junto con otros miembros de la OMC, reiteró su llamamiento a China para que reanudara su participación en el Foro, a fin de atajar el problema del exceso de capacidad en el sector siderúrgico.

Durante la reunión del Comité de Salvaguardias, la UE planteó varios problemas en relación con las investigaciones que se citan a continuación. Indonesia: prendas y complementos (accesorios), de vestir; Marruecos: tubos soldados de hierro o de acero; Sudáfrica: determinados productos siderúrgicos planos laminados; Turquía: cepillos de dientes, y Ucrania: materiales poliméricos, así como alambres y cables. La UE también defendió su postura con respecto a las medidas de salvaguardia sobre determinados productos siderúrgicos, que fueron objeto de críticas por parte de la India, China, Rusia, Japón, Suiza y Corea.

En los casos en que, a pesar de las intervenciones de la Comisión, se imponen medidas injustificadas sobre los IDC, la Comisión puede recurrir a la solución de diferencias de la OMC, en particular cuando se hayan detectado problemas sistémicos significativos. En la actualidad, la UE tiene dos procedimientos de solución de diferencias en curso: uno relativo a los derechos AD que ha establecido Colombia a las patatas fritas congeladas procedentes de Bélgica, Alemania y Países Bajos, y el otro relativo a los derechos AD y AS que han impuesto los Estados Unidos a las importaciones de aceitunas negras españolas.

En enero de 2020, la UE, los Estados Unidos y Japón emitieron una declaración ministerial en la que se describía cómo deberían reforzarse en el futuro las normas de la OMC en materia de subvenciones industriales. Esta iniciativa es importante en el contexto del fortalecimiento del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC para abordar la evolución de las prácticas en materia de subvenciones de algunos miembros. Los cambios propuestos se refieren, por ejemplo, a la transparencia, la identificación de subvenciones perjudiciales y las definiciones de organismo público. La UE sigue participando en el proceso.

1.7 Actividades del consejero auditor

En 2020, el consejero auditor recibió 24 solicitudes de intervención y celebró 12 audiencias. Al igual que en el pasado, cada vez que las partes presentaron una solicitud de intervención de forma simultánea a la petición de audiencia ante los servicios de la Comisión responsables de la investigación, el consejero auditor mantuvo su enfoque de que las partes interesadas debían plantear los asuntos correspondientes, en primer lugar, a los servicios de la Comisión. De hecho, el consejero auditor solo intervendría cuando no pudiera encontrarse una solución. En la mitad de los casos, este enfoque permitió a las partes interesadas encontrar una solución directamente con los equipos de investigación.

En dos ocasiones, el consejero auditor amplió el plazo para la presentación de observaciones. Las cuestiones planteadas en las audiencias se referían a solicitudes de divulgación de información adicional, de anonimato o de confidencialidad. Un productor de la UE también planteó la cuestión del impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 en los procedimientos de defensa comercial. En todos los casos, se alcanzó un acuerdo con los servicios para examinar los asuntos en cuestión, o para proporcionar aclaraciones o divulgar información adicional.

En 2020, la cifra de casos atendidos fue similar a la de 2019. Los plazos para las solicitudes fueron irregulares debido a la COVID-19, pero la logística para celebrar audiencias fue más sencilla gracias a la restricción a los desplazamientos.

2 ENFOQUE EN LA UTILIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

2.1 Tendencias en la concesión de subvenciones

Los asuntos AS de la UE iniciados en el último período de 10 años han experimentado un marcado aumento en comparación con los diez años anteriores, ya que se ha pasado de incoar 24 casos a 32. Esto va acompañado de un cambio drástico en los países más afectados por tales acciones. En el período comprendido entre 2001 y 2010, la India, Indonesia y los Estados Unidos representaron la mayoría de los casos AS iniciados por la UE, con la India en primera posición, con 10 (más del 40 %) de los 24 casos incoados en total. Sin embargo, en el período 2011-2020, China representó 14 (44 %) de los 32 casos iniciados, y la India, Indonesia y Turquía representaron solo alrededor del 10 % de todos los casos que se incoaron. Esta cifra correspondiente a China, que representa la mayoría de los casos AS iniciados, es aún más reveladora a escala de la OMC, ya que, en el último período de diez años, el 55 % de los casos AS iniciados se referían a China. Esta situación refleja el impacto distorsionador del comercio del sistema generalizado y complejo de subvenciones de China a su industria. En 2020, 2 de las 3 investigaciones AS iniciadas por la UE guardaban relación con China, y las tres medidas AS definitivas impuestas se referían todas a subvenciones concedidas por China, ya sea en el propio país o en Egipto. Por lo tanto, dado que la mayor parte de la actividad AS en 2020 estaba relacionada con subvenciones que eran de hecho originarias de China, el resto de esta sección se centra en ese país.

1.1 El contexto de la ayuda financiera de la República Popular China

El Gobierno de China concede subvenciones a sus empresas de muchísimas maneras, y la falta de transparencia es un indicio de que resulta difícil entenderlas. En 2006, China introdujo el concepto de «innovación autóctona»⁹, con el objetivo de «aumentar las capacidades de innovación autóctonas y considerar esto como un medio fundamental para ajustar las estructuras económicas, transformar el modelo de crecimiento y mejorar la competitividad de China». Su combinación con la política china de inversiones externas de

⁹ Programa a largo y medio plazo para el desarrollo de la ciencia y la tecnología (2006-2020), sección I: http://www.gov.cn/jrzq/2006-02/09/content_183787.htm.

1999, que pretendía promover las inversiones chinas en el extranjero, ofrece un marco de referencia para los numerosos tipos de ayudas que recibe la industria de China. La estrategia «Made in China 2025» (MIC2025)¹⁰ y la hoja de ruta¹¹ publicada en 2015 son una ampliación del objetivo de China sobre la «innovación autóctona» y abarcan industrias nuevas y emergentes, así como industrias manufactureras tradicionales. La iniciativa de la Franja y la Ruta emprendida en 2013 se basa en la política china de inversiones externas mediante el desarrollo de rutas comerciales y la inversión en proyectos de infraestructura e industria en todo el mundo.

Estas estrategias del Gobierno están estrechamente entrelazadas con una multitud de planes quinquenales, que determinan la dirección de la economía china al establecer prioridades y objetivos para las administraciones centrales y locales. El XIII Plan Quinquenal abarcó el período 2015-2020. La ayuda financiera a la industria es uno de los medios por los que se cumplen los objetivos de los planes quinquenales, lo cual se confirmó cuando el Banco Popular de China, junto con los departamentos gubernamentales, publicó varios dictámenes sobre cómo garantizar una ayuda financiera más eficaz al crecimiento y el ajuste estructural (2016)¹² y el dictamen orientativo sobre la ayuda financiera para construir un país manufacturero sólido (2017)¹³. La ayuda puede revestir la forma de préstamos gratuitos o a bajo coste; materias primas, componentes, energía y tierra artificialmente baratos; o bien exenciones fiscales y ayudas para I+D y para adquisiciones de tecnología. Estas subvenciones han contribuido a un enorme exceso de capacidad mundial en sectores como el acero y el aluminio, de manera que se han incrementado las exportaciones de China realizadas en condiciones desleales, a las que se debe una bajada de precios a escala mundial y el perjuicio a muchas industrias de los países importadores, incluidos los Estados miembros de la UE. La reacción de la UE en 2020, al igual que en años anteriores, ha sido atajar el problema imponiendo medidas compensatorias cuando se consideró justificado, incluida la adopción de nuevos enfoques para nuevos problemas, como se describe en el punto siguiente.

1.2 Tratamiento de las subvenciones transfronterizas en el marco del instrumento antisubvenciones

Una de las principales iniciativas en el marco de la Franja y la Ruta de China es la creación de zonas de cooperación económica y comercial en el extranjero. El objetivo de estas zonas incluye el acceso a las materias primas, la transferencia de capacidades de producción

¹⁰ http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm.

¹¹ Hoja de ruta de los sectores prioritarios de «Made in China», octubre de 2015.

¹² http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/16/content_5041671.htm (Banco Popular de China, Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comercio, Comisión Reguladora Bancaria, Comisión Reguladora de Valores y Comisión Reguladora de Seguros de China).

¹³ <http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757016/c5552432/content.html>.

(Banco Popular de China, Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, Comisión Reguladora Bancaria, Comisión Reguladora de Valores y Comisión Reguladora de Seguros de China).

(excedentes) y el aprovechamiento de los beneficios de los acuerdos comerciales firmados por el país de acogida con terceros países.

Dos investigaciones AS, concluidas en 2020, destacaron por el hecho de que, por primera vez, la Comisión impuso derechos compensatorios a dicha ayuda financiera transfronteriza. En ambos casos, la Comisión impuso medidas compensatorias a las subvenciones chinas concedidas a empresas de propiedad china que fabricaban tejidos de fibra de vidrio y productos de fibra de vidrio de filamento continuo con sede en Egipto y que exportaban desde allí a la UE. En el caso de los tejidos de fibra de vidrio, la Comisión también impuso medidas compensatorias a las subvenciones concedidas a los productores exportadores del producto originario de China. En consonancia con los cambios introducidos en 2018 en el marco de la modernización de los instrumentos de defensa comercial, la regla del derecho inferior no se aplicó en estas investigaciones, lo que dio lugar a medidas que compensan íntegramente las subvenciones recibidas por los exportadores.

Las investigaciones revelaron que las empresas de propiedad china operaban desde una Zona Económica Especial en el territorio de Egipto y que recibieron subvenciones de los gobiernos afectados, beneficiándose de las exportaciones a la UE. Estas subvenciones crearon capacidad adicional y abrieron nuevos canales para la exportación de productos subvencionados a la UE, causando un perjuicio a las empresas de la Unión que fabricaban los mismos productos.

China otorgó muchas de las subvenciones como parte de la iniciativa de la Franja y la Ruta, por lo que las subvenciones se convirtieron en un factor para fomentar la producción local.

Las investigaciones confirmaron la creciente práctica de las empresas estatales chinas que reciben subvenciones para exportar capacidad de producción fuera de China a Zonas Económicas Especiales. Esta práctica se utilizó en Egipto, donde los exportadores procedieron a suministrar al mercado de la Unión productos objeto de dumping y subvencionados exentos de derechos, lo cual originó problemas en relación con el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Egipto.

Abordar estas subvenciones transfronterizas demuestra el compromiso de la Comisión de contrarrestar los nuevos tipos de subvenciones que son perjudiciales para la industria de la UE. Esta respuesta de la Comisión en 2020 a la evolución de las prácticas de subvención de China se basa en un caso anterior en el que otra iniciativa de la Franja y la Ruta fue sometida satisfactoriamente a medidas compensatorias. La primera vez que la Comisión impuso derechos compensatorios al Fondo de la Ruta de la Seda fue en el caso de la investigación AS sobre las importaciones de neumáticos procedentes de China, a las que se impusieron medidas en 2018. La investigación constató que las importaciones de neumáticos no solo se beneficiaban de los diversos tipos habituales de financiación distorsionadora concedida por China, sino también de un conjunto de medidas de ayudas del Gobierno de China (préstamos en condiciones favorables, reembolso de los intereses pagados por préstamos, participación en el capital en el ejercicio de reestructuración y subvenciones). Esto permitió a China National Tire & Rubber Co. Ltd (CNRC) adquirir una participación del 65 % en el Grupo Pirelli a finales de 2015. Esas medidas AS todavía están en vigor.

1.3 Establecimiento de condiciones equitativas en lo que respecta a las subvenciones extranjeras

En junio de 2020, la Comisión publicó un «Libro Blanco sobre el establecimiento de condiciones equitativas en lo que respecta a las subvenciones extranjeras». Si bien los controles de las ayudas estatales de la UE abordan las subvenciones concedidas por los Estados miembros de la Unión y los instrumentos de defensa comercial examinan los efectos perjudiciales de las importaciones subvencionadas, aún existe un vacío legislativo. Ninguno de los instrumentos existentes aborda las subvenciones concedidas por terceros países para la adquisición, o financiación, de empresas de la UE, de manera que se les da una ventaja competitiva desleal frente a sus competidoras europeas. El objetivo de la iniciativa de la Comisión es crear instrumentos que protejan contra los servicios y las inversiones subvencionados con cargo a fondos extranjeros, de modo que se colmaría una laguna en la garantía de cumplimiento para las subvenciones extranjeras y se complementarían los instrumentos existentes. En mayo de 2021, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior¹⁴.

3 CONCLUSIÓN

Las formas sólidas e innovadoras de utilizar los instrumentos de defensa comercial en 2020 demostraron el compromiso continuo de la UE con el comercio abierto y basado en normas. La Comisión se adaptó a los retos prácticos que planteaba la pandemia de COVID-19 para garantizar que el «sistema de protección de las empresas de la UE contra las importaciones objeto de dumping y subvencionadas» siguiera «funcionando correctamente», como afirma el Tribunal de Cuentas Europeo en su informe de auditoría publicado a mediados de 2020. Al utilizar el instrumento de derechos compensatorios para enfrentarse a las prácticas de subvención de terceros países que anteriormente no habían sido cuestionadas, la UE ha puesto de manifiesto su intención de hacer frente a las nuevas prácticas distorsionadoras que perjudican a las industrias europeas. Esa experiencia y la aplicación de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo demuestran que, a medida que retomamos los procedimientos de trabajo «normales» después de la pandemia, la UE aún tiene una alta capacidad para contrarrestar las prácticas comerciales desleales.

¹⁴ COM(2021) 223 final.