COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 12.12.2019
COM(2019) 639 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Revisión del Reglamento (CE) n.º 654/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Revisión del Reglamento (CE) n.º 654/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe se refiere al Reglamento (UE) n.º 654/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 («el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento»)[1], que establece las normas y los procedimientos para garantizar el ejercicio rápido y efectivo de los derechos de la Unión Europea en el marco de acuerdos comerciales internacionales. El Reglamento sobre la garantía de cumplimiento permite a la Unión Europea suspender o retirar sus obligaciones derivadas del Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de otros acuerdos comerciales internacionales, incluidos los acuerdos regionales y bilaterales *tras* una resolución jurisdiccional de diferencias comerciales en virtud del respectivo acuerdo. También faculta a la Comisión para reequilibrar las obligaciones de conformidad con el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC o con las disposiciones sobre salvaguardias de otros acuerdos internacionales, y para responder a las modificaciones de las concesiones aplicadas por otros miembros de la OMC, tal como se establece en el artículo XXVIII del GATT.

La suspensión o supresión de obligaciones puede dar lugar a medidas de política comercial de la UE adoptadas mediante un acto de ejecución tras el procedimiento de examen. Estas medidas pueden consistir en: i) la suspensión de concesiones arancelarias y la imposición de derechos de aduana nuevos o más elevados; ii) la introducción o el aumento de restricciones cuantitativas a la importación de mercancías a través de contingentes, licencias de importación o exportación u otras medidas; y iii) la suspensión de concesiones relativas a mercancías, servicios o proveedores en el ámbito de la contratación pública.

2. REQUISITO DE REVISIÓN

En el artículo 10 del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento, se encomendaron a la Comisión Europea las tareas de revisar el ámbito de aplicación del Reglamento, en particular las medidas de política comercial que pueden adoptarse, así como su ejecución, y de presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. Tras la revisión inicial (artículo 10, apartado 2, del Reglamento), que tuvo lugar en julio de 2017, la revisión conforme al apartado 1 del mismo artículo se fijó para el 18 de julio de 2019.

En el momento en que se llevó a cabo la revisión, se puso de manifiesto la necesidad de modificar el Reglamento. Por consiguiente, se presenta ahora el informe sobre la revisión junto con una propuesta legislativa de modificación del Reglamento.

[1] Reglamento (UE) n.º 654/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, sobre el ejercicio de los derechos de la Unión para aplicar y hacer cumplir las normas comerciales internacionales (DO L 189 de 27.6.2014, p. 50).

3. REVISIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN, DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA COMERCIAL Y DE LA EJECUCIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO

3.1. Ámbito de aplicación del Reglamento

El artículo 3 del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento establece las situaciones en las que se aplica el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento y la UE tiene derecho a aplicar contramedidas. La UE puede aplicar estas contramedidas únicamente: 1) tras una resolución jurisdiccional vinculante de una diferencia comercial, a favor de la UE, 2) a efectos de medidas de reequilibrio de la UE en respuesta a una medida de salvaguardia impuesta por otro país, como se prevé en las normas comerciales internacionales aplicables, o 3) cuando un miembro de la OMC modifique o retire sus concesiones en virtud del artículo XXVIII del GATT de 1994 y no se acuerde ningún ajuste compensatorio.

3.1.1. Tras una resolución jurisdiccional vinculante de una diferencia comercial a favor de la UE

La primera situación en la que puede aplicarse el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento es cuando un procedimiento de solución de diferencias en la OMC, o con arreglo a otros acuerdos comerciales internacionales, haya concluido con una resolución jurisdiccional vinculante de la diferencia comercial, lo cual da derecho a la UE a suspender obligaciones debido a la falta de ejecución por la parte perdedora.

En el período objeto de revisión, no se produjo ningún caso de este tipo; sin embargo, tras la aprobación del informe del Órgano de Apelación sobre el cumplimiento con respecto a la diferencia comercial en curso con Boeing en la OMC[2], en abril de 2019, que confirmó que las subvenciones de los Estados Unidos a Boeing siguen causando un perjuicio importante a Airbus, la Comisión puso en marcha una consulta pública[3] sobre una lista preliminar de productos procedentes de los Estados Unidos sobre los que la Unión puede adoptar contramedidas. El arbitraje de la OMC sobre el nivel de las contramedidas está actualmente en curso. Las consultas públicas constituyen el primer paso hacia la imposición de medidas de política comercial con arreglo al Reglamento sobre la garantía de cumplimiento.

Como es sabido, el Órgano de Apelación de la OMC se encuentra en una situación de crisis. El Reglamento ha sido concebido, en lo que respecta a la OMC, partiendo de la premisa de que debe ser un mecanismo de solución de diferencias plenamente operativo, que incluya la revisión del Órgano de Apelación de la OMC, y que conduzca a una resolución jurisdiccional definitiva y vinculante. Durante los dos últimos años, esta certeza se ve cada vez más amenazada por el bloqueo del nombramiento de nuevos miembros del Órgano de Apelación. El Órgano de Apelación de la OMC no puede trabajar en apelaciones con menos de tres miembros. Desde el 11 de diciembre de 2019, el número de miembros del Órgano de Apelación se ha reducido hasta un único miembro. Por tanto, los próximos informes de los grupos especiales podrían ser objeto de recursos que nadie trataría, lo que privaría a las partes de una decisión definitiva, vinculante y ejecutoria.

---

[2] Estados Unidos. Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles. Segunda reclamación (DS353).

[3] OMC, diferencia comercial con Boeing: La UE emite una lista preliminar de productos de los Estados Unidos que podrían ser objeto de contramedidas; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

Si bien la UE ha desarrollado medidas de contingencia en forma de «acuerdo provisional» que reemplace al mecanismo de apelación de la OMC mediante un arbitraje en virtud del artículo 25 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC, este acuerdo no es automático y la UE no tiene ninguna garantía de que la otra parte lo acepte.

La revisión del ámbito de aplicación del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento con respecto a otros acuerdos comerciales internacionales planteó otro reto. También puede surgir una situación similar de bloqueo en el marco de otros acuerdos comerciales, incluidos los regionales y bilaterales, cuando un tercer país no preste la cooperación necesaria para que funcione el mecanismo vinculante de solución de diferencias. Por ejemplo, cuando la otra parte no designe un árbitro y no exista ningún mecanismo alternativo que ponga remedio a esta situación, la UE no tendría ninguna forma de obtener una resolución vinculante y ejecutoria.

Dado que el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento solo puede utilizarse *tras* una resolución jurisdiccional vinculante, no puede lograrse el objetivo del Reglamento, que es dotar a la UE de los instrumentos necesarios para reaccionar con eficacia y rapidez ante las medidas ilegales de terceros países y proteger los intereses económicos de la UE. Es necesario abordar esta laguna y actualizar el Reglamento para hacer frente a estos retos.

3.1.2. Medidas de reequilibrio en respuesta a la salvaguardia de un tercer país

La segunda situación en la que puede aplicarse el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento prevé medidas de reequilibrio cuando un tercer país imponga una medida de salvaguardia sin acordar una compensación con la UE.

Hasta ahora, el Reglamento se ha utilizado una sola vez para este fin, a saber, en respuesta a los derechos de importación sobre el acero y el aluminio impuestos por los Estados Unidos en 2018. La UE introdujo medidas de reequilibrio en forma de aranceles adicionales sobre una serie de productos importados de los Estados Unidos[4]. Desde el punto de vista del procedimiento, la adopción del acto de ejecución por el que se imponen medidas de reequilibrio requirió en total dos meses, que era el plazo impuesto por el Acuerdo de la OMC. Gracias al Reglamento sobre la garantía de cumplimiento, la UE pudo responder rápidamente a las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos y defender los intereses económicos de la UE. Por lo tanto, puede concluirse que el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento ha demostrado ser de gran utilidad y un componente fundamental en la reacción de la UE a las medidas de los Estados Unidos sobre el acero y el aluminio.

3.1.3. Modificación de las concesiones en virtud del artículo XXVIII del GATT de 1994

La tercera situación para la aplicación del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento es la modificación de las concesiones por parte de un miembro de la OMC en virtud del

[4] Estas medidas se introdujeron mediante el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/724 de la Comisión, de 16 de mayo de 2018, sobre determinadas medidas de política comercial relativas a determinados productos originarios de los Estados Unidos de América (DO L 122 de 17.5.2018, p. 14-28) y el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/886 de la Comisión, de 20 de junio de 2018, sobre determinadas medidas de política comercial relativas a determinados productos originarios de los Estados Unidos de América y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/724 (DO L 158 de 21.6.2018, p. 5-18).

artículo XXVIII del GATT de 1994 sin haber acordado una compensación con la UE. Durante el período de revisión no se produjo ningún caso de este tipo. No obstante, el Reglamento puede haber desempeñado un papel en este ámbito, ya que la mera existencia del Reglamento indica a otros miembros de la OMC que la UE puede acogerse a sus derechos de reequilibrio en virtud del artículo XXVIII si no se acuerda ninguna compensación, para lo que también se aplica un plazo estricto.

3.2. Medidas de política comercial y ejecución hasta la fecha

El artículo 5 del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento enumera una lista de contramedidas, denominadas medidas de política comercial, que pueden utilizarse cuando la UE tiene derecho a responder a las barreras comerciales de la otra parte. La lista prevé tres tipos de medidas de la UE: a) la suspensión de concesiones arancelarias y la imposición de derechos de aduana nuevos o más elevados; b) la introducción o el incremento de restricciones cuantitativas de las importaciones o exportaciones de mercancías; c) la suspensión de concesiones en el ámbito de la contratación pública.

La revisión de esta parte del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento tuvo especialmente en cuenta el uso dicho Reglamento hasta la fecha. En el caso de los derechos adicionales de importación sobre el acero y el aluminio de los Estados Unidos, la Unión respondió a las medidas estadounidenses con un aumento de los aranceles de importación sobre una serie de productos importados de los Estados Unidos. El Reglamento demostró ser muy eficaz, tanto por su rapidez, al responder rápidamente a la medida de los Estados Unidos y al cumplir los estrictos plazos de la OMC para la adopción del acto de ejecución, y en relación con la gama de medidas a disposición de la UE. La UE impuso contramedidas por el importe del valor total de las medidas estadounidenses sujetas a reequilibrio, pero la aplicación de una parte significativa de las medidas de reequilibrio de la UE se aplazó hasta tres años después de la introducción de los derechos estadounidenses, como exige el artículo 8, apartado 3, del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Esto restableció, en la medida permitida por el Acuerdo de la OMC, el equilibrio de concesiones y beneficios recíprocos en las relaciones comerciales entre los Estados Unidos y la UE. Esto también confirmó la eficacia, idoneidad e importancia del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento para que la UE pueda reaccionar y defender sus intereses económicos de manera rápida y eficiente.

Los otros dos tipos de medidas autorizadas por el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento, a saber, la introducción o el incremento de las restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones de mercancías y la suspensión de las concesiones en el ámbito de la contratación pública, todavía no se han probado, pero siguen estando disponibles para su uso futuro.

Además, aunque el Reglamento no contempla otras posibles medidas, especialmente en el ámbito de los servicios o la propiedad intelectual, la Comisión considera que su evaluación inicial en 2017 con arreglo al artículo 10, apartado 2, del Reglamento sigue siendo válida en la actualidad. Esta revisión se refiere específicamente a las medidas de política comercial que pueden adoptarse en virtud del Reglamento. De momento, la Comisión no ve la necesidad ni la utilidad de una ampliación del Reglamento a este respecto. Esto es así, en particular, porque la revisión ha mostrado que, por el momento y basándose en el uso del Reglamento hasta la fecha, la UE tiene a su disposición suficientes medidas eficaces para proteger sus intereses, también en futuros casos de aplicación del Reglamento. También hay que recordar que el Reglamento permite la adopción de otros dos tipos de medidas y que, aunque por el momento no se han

utilizado, siguen estando disponibles de cara al futuro. La Comisión considera que es importante seguir supervisando y revisando la gama de medidas disponibles y su utilidad. Dicha revisión debe basarse tanto en los futuros casos de aplicación como en otros acontecimientos que puedan tener repercusiones en la eficacia del Reglamento sobre la garantía de cumplimiento en un contexto más amplio.

4. CONCLUSIÓN

En conclusión, aunque hasta ahora solo se ha utilizado una vez, el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento ha demostrado ser un instrumento esencial para proteger los intereses económicos de la Unión en respuesta a las barreras comerciales impuestas por terceros países. Aunque limitada, la experiencia práctica ha demostrado que la UE puede reaccionar rápida y eficazmente, gracias a la existencia del Reglamento. La Comisión considera que, más allá de la aplicación del Reglamento hasta la fecha, la mera existencia de este tiene un impacto importante, ya que envía un mensaje firme de la capacidad de la UE para defender sus derechos. El uso limitado del Reglamento en el período de revisión podría atribuirse, en parte, a la fase procesal en la que se encontraban las diferencias comerciales. La fase de garantía de cumplimiento es una fase muy avanzada en una diferencia comercial, a la que solo llegan unas pocas diferencias, dado que la mayoría se han resuelto de forma satisfactoria mucho antes.

Los retos emergentes en torno a la crisis institucional de la OMC en relación con la solución de diferencias, así como las posibles deficiencias de la solución de diferencias en el marco de otros acuerdos comerciales internacionales plantean dudas sobre la eficacia del Reglamento en su configuración actual. Por consiguiente, la Comisión considera necesario modificar el ámbito de aplicación con respecto a las situaciones en las que puede utilizarse el Reglamento sobre la garantía de cumplimiento, a fin de garantizar que la UE pueda defender eficazmente sus intereses económicos en el futuro. En consonancia con la propuesta de modificación, la Comisión seguirá supervisando el uso y la utilidad generales del Reglamento.