COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 30.4.2020
COM(2020) 164 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

38.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 2019

{SWD(2020) 71 final}

RESUMEN

Este 38.º Informe ofrece información clave sobre 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 2019.

En 2019, los casos fueron especialmente importantes con el inicio de 16 de ellos (frente a 10 en 2018), la imposición de medidas en 12 nuevos casos (frente a 6 en 2018), la no imposición de medidas en 5 nuevos casos, y con una actividad igualmente intensa en la revisión de medidas existentes, especialmente con la conclusión de 18 reconsideraciones por expiración (frente a 7 en 2018). Asimismo, la Comisión continuó actuando firmemente contra las medidas de terceros países en relación con las exportaciones de la UE. El número de dichas medidas volvió a ser muy elevado (175), una tendencia que se espera mantener en el futuro, debido a los muchos asuntos extranjeros iniciados en 2019.

La Comisión también ha aumentado sus esfuerzos para imponer medidas, especialmente iniciando cuatro casos de antielusión, entre los que se encontraba la investigación de este tipo que más recursos ha exigido hasta la fecha sobre artículos de mesa o de cocina procedentes de China, que concluyó con una ampliación del derecho a treinta empresas. En cuanto al refuerzo del cumplimiento de las normas en materia de defensa comercial modernizadas, en 2019 también se establecieron disposiciones específicas para ampliar la posibilidad de aplicar medidas de defensa comercial a la plataforma continental de la UE.

Dado que un mayor cumplimiento va paralelo a una mayor eficacia, el presente informe también incluye cifras clave que ilustran los efectos de las medidas impuestas recientemente[1]. Las cifras demuestran la eficacia de las medidas de defensa comercial para restablecer unas condiciones de competencia equitativas en el mercado de la UE. De hecho, de media, la imposición de derechos AD y AS redujo las importaciones desleales y perjudiciales en un 80 % (en un rango del 57 %-99 %). Al mismo tiempo, los derechos AD y AS también contribuyeron a ampliar las fuentes de suministros que necesitan los importadores y usuarios de la UE al aumentar las importaciones legítimas procedentes de otros países, además de la propia producción de la UE. Por último, cabe señalar que las medidas impuestas en 2019 contribuyeron a que los empleos que se beneficiaron de las medidas de IDC aumentaran en 23 000, haciendo que el número total de empleos directos en la UE protegidos por los IDC sea de 343 000.

[1] Afecta a la imposición de nuevas medidas en 2017 y 2018. No había datos fiables para 2019 en el momento en que se concluyó el presente informe.

I. APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL (IDC) EN 2019[2]

I.1 Actividades de investigación

I.1.1 Consideraciones generales

A finales de 2019, la UE contaba con **140** medidas de defensa comercial en vigor: **94** medidas AD definitivas (que se ampliaron en 27 casos), **15** medidas compensatorias (ampliadas en un caso) y **3** medidas de salvaguardia.[3] Esto supone un aumento de siete medidas respecto a 2018.

El trabajo de investigación siguió aumentando con respecto a la carga de trabajo de 2018 que ya fue significativa. El trabajo se componía de muchas nuevas investigaciones según las nuevas normas de IDC, así como de un número aún mayor de investigaciones de reconsideración que se llevaron a cabo. Al finalizar 2019, había **43** investigaciones en curso, y otras **2** investigaciones de devolución relativas a 66 solicitudes de devolución individuales de importadores.

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.[4] Dicho documento incluye anexos pertinentes para algunas de las siguientes secciones, según se indica.

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

En 2019, la Comisión inició **16** nuevas investigaciones (11 procedimientos antidumping y 5 antisubvenciones). Al mismo tiempo, impuso derechos provisionales en **5** procedimientos, mientras que **7** casos concluyeron con la imposición de derechos definitivos (de los que **3** constituyeron medidas compensatorias). Cinco investigaciones concluyeron sin imposición de medidas[5].

---

2 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).

3 Se presentan por producto y por país afectado. Las medidas se han ampliado en el marco de las actividades de garantía de cumplimiento de la Comisión, como resultado de las investigaciones antielusión.

4 Los documentos están disponibles aquí: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/legis/index_en.htm.

5 Las cifras de inicios y conclusiones no se sumarán porque un caso iniciado en un determinado año no tiene porqué concluir ese mismo año.

Las investigaciones de reconsideración siguieron representando una parte considerable de los casos. En 2019, la Comisión inició **8** reconsideraciones por expiración. En términos de reimposición de medidas, concluyeron **16** reconsideraciones por expiración con una confirmación del derecho, mientras que **2** de dichas reconsideraciones concluyeron con el levantamiento de las medidas. **Una** medida antidumping expiró automáticamente después de cinco años.

En 2019, la Comisión inició **2** reconsideraciones provisionales, ambas sobre medidas compensatorias y finalizó **1** de dichas reconsideraciones sin modificar las medidas.

Por último, en 2019 se iniciaron **7** nuevas investigaciones (también llamadas reaperturas), que suelen estar relacionadas con la ejecución de resoluciones judiciales. En total, la Comisión concluyó **22** reconsideraciones en 2019.

I.1.3 **Investigaciones de salvaguardia** (véase el anexo L)

El 2 de febrero de 2019, la UE impuso un derecho de salvaguardia definitivo *erga omnes* a *determinados productos siderúrgicos*[6] y llevó a cabo una reconsideración de estos últimos, lo que supuso la modificación de las medidas el 1 de octubre de 2019.[7]

La Comisión también concluyó dos investigaciones de salvaguardia bilaterales sobre importaciones de *arroz índica procedentes de Camboya y Myanmar/Birmania*, con arreglo al sistema de preferencias generalizadas (SPG): el 16 de enero de 2019, la Comisión restableció el derecho del arancel aduanero común de 175 EUR/tonelada, con una liberalización progresiva a 125 EUR/tonelada a lo largo de tres años[8].

En 2019 no se inició ninguna nueva investigación de salvaguardia.

I.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 procedimiento. Durante 2019, los servicios de IDC de la UE realizaron 137 visitas, que supusieron 1 948 días/persona de trabajo de verificación.

I.2 **Garantía de cumplimiento de las medidas** (véanse los anexos J, K, M y Q)

Es fundamental garantizar la aplicación eficaz de las medidas de defensa comercial en vigor para que los agentes económicos no eludan las medidas mediante absorción o elusión de derechos. En 2019, la Comisión inició **4** reconsideraciones antielusión, que todavía estaban en

[6] DO L 31 de 1.2.2019, p. 27.
[7] DO L 248 de 27.9.2019, p. 28.
[8] DO L 15 de 17.1.2019, p. 5.

curso al finalizar el año. Además, se inició **1** investigación antiabsorción (todavía en curso a finales de 2019) y otra concluyó sin aumento del derecho.

La supervisión de los compromisos forma parte de las actividades de garantía de cumplimiento. Al inicio de 2019, había 3 compromisos en vigor. La Comisión aceptó **8** nuevos compromisos, lo que elevó a 11 el número de compromisos en vigor a finales de 2019.

I.3 Pequeñas y medianas empresas (pymes)

Durante 2019, a tenor de la reciente modernización de los IDC, la Comisión siguió centrada en apoyar a las pymes, ofreciendo asistencia y orientación a aquellas implicadas en investigaciones de IDC. En particular, la Comisión apoyó a las pymes facilitando su cooperación en las investigaciones: limitó lo más posible los requisitos de información a través de cuestionarios menos complicados y armonizó los periodos de investigación con el ejercicio fiscal de las pymes cuando fue posible. Asimismo, la Comisión inició una investigación en un sector en el que la industria de la UE está formada principalmente por pymes: la investigación AD sobre importaciones de *alfileres y grapas procedentes de la República Popular China* (en adelante, *China*).

La Comisión también actuó enérgicamente contra ciertas prácticas de los exportadores chinos destinadas a eludir las medidas de la UE sobre *artículos de mesa y de cocina de cerámica* (véase la sección II). Esto garantizó la eficacia continua de estas medidas para el beneficio de los productores de cerámica de la UE y de sus empleados (muchas de las empresas de este sector son pymes).

Por último, la Comisión brindó asistencia técnica específica a las pymes en una serie de Estados miembros, incluidas Austria y España, para aumentar su conocimiento de los IDC.

I.4 Normas sociales y medioambientales

Cuando la Comisión aplica el nuevo método de **cálculo del valor normal**, debe elegir un país representativo adecuado para calcular un valor normal no distorsionado de un producto. La Comisión utiliza datos relativos a los precios de dicho país junto con datos de entrada relativos al consumo en el país exportador. Según el artículo 2, apartado 6 *bis*, letra a), primer guion, *in fine*, cuando haya más de un país cuyos datos estén fácilmente disponibles, la Comisión debe basar su elección en una evaluación del nivel adecuado de protección social y medioambiental en los países en cuestión.[9]

En 2019, se exigió este análisis en la reconsideración por expiración de las medidas relativas a *productos siderúrgicos revestidos de materia orgánica procedentes de China*. En dicho

[9] Esta norma se aplica a las nuevas investigaciones y reconsideraciones por expiración iniciadas después del 20 de diciembre de 2017.

procedimiento, la Comisión halló dos países adecuados, que podrían considerarse representativos con el fin de fijar el valor normal: Malasia y México. Por tanto, la Comisión evaluó su nivel de protección social y medioambiental para elegir el país más conveniente. La Comisión consideró que Malasia no había ratificado tres de los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).[10] Además, la Comisión consideró que Malasia no había ratificado uno de los principales acuerdos medioambientales: el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes. En cuanto a México, la Comisión estableció que el país había ratificado casi todos los convenios fundamentales de la OIT, excepto uno. Además, México había ratificado todos los principales acuerdos medioambientales. Por consiguiente, la Comisión eligió a México como país representativo adecuado en dicha reconsideración por expiración.

En el resto de las investigaciones que concluyeron en 2019, la Comisión eligió cada vez a un país representativo sin necesidad de recurrir a un análisis del nivel de protección social y medioambiental, dado que solo había datos adecuados disponibles sobre un país[11].

Los acuerdos medioambientales multilaterales (y sus protocolos), así como los principales convenios de la OIT también desempeñan un papel a la hora de establecer el **margen de perjuicio**. Desde la entrada en vigor de las normas de IDC modernizadas, de conformidad con el artículo 7, apartado 2 *quinquies*, del Reglamento antidumping de base, cuando la Comisión calcula el precio indicativo no perjudicial 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 dichos acuerdos y convenios[12].

Entre los casos concluidos en 2019, la Comisión procedió a calcular dichos costes adicionales en la investigación sobre *urea y nitrato de amonio (UAN en sus siglas inglesas) procedente de Rusia, Trinidad y Tobago y los Estados Unidos*. La Comisión decidió aumentar el precio indicativo del UAN un 3,7 % con el fin de reflejar los costes adicionales derivados del futuro cumplimiento del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) por parte de los productores de la UE. El RCDE constituye uno de los instrumentos mediante los cuales la UE pretende alcanzar los objetivos del Acuerdo de París (un acuerdo medioambiental multilateral pertinente del que forma parte la Unión). La cadena de producción de UAN, que se caracteriza por la intensidad de sus emisiones, está sujeta al RCDE en la UE. La cifra del 3,7 % se basó en el coste de los derechos de emisión medios estimados que deben proporcionar los productores durante la duración de las medidas.

---

10 Véase el anexo I *bis* del Reglamento antidumping de base.

11 Se eligió a un solo país representativo cada vez porque: representaba un nivel de desarrollo económico similar al de China; el producto objeto de reconsideración/investigación se fabricaba en dicho país; y había disponibles datos públicos pertinentes sobre los costes de producción y venta en dicho país.

12 Esto se añade a los elementos normales del precio indicativo, es decir, el coste de producción total y un beneficio razonable.

En el resto de los casos concluidos en 2019, las partes interesadas no realizaron ninguna solicitud relativa a los costes actuales o futuros de conformidad con el artículo 7, apartado 2 *quinquies*. Por tanto, la Comisión no investigó si dichos costes adicionales debían añadirse al precio indicativo.

I.5 Control judicial por los Tribunales de la UE (anexo S)

En 2019, el Tribunal General (TG) y el Tribunal de Justicia (TJUE) dictaron 31 sentencias y autos en el ámbito de los IDC: el TG dictó catorce resoluciones y el TJUE resolvió ocho recursos, cinco asuntos sobre tasación de costas y dictó cuatro decisiones prejudiciales. Las sentencias más interesantes se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

En 2019 se presentaron veinticuatro nuevos asuntos en relación con los IDC.

I.6 Actividades de terceros países en relación con la UE

La Comisión no solo protege la industria de la UE frente a importaciones desleales y perjudiciales, sino que también actúa enérgicamente **contra las medidas de IDC adoptadas por nuestros socios comerciales**, siempre que considere que dichas medidas no cumplen unos exigentes requisitos jurídicos. Esta acción resulta esencial actualmente ya que algunas de las principales naciones comerciales cuestionan frecuentemente el ordenamiento jurídico de la OMC. Las medidas de protección injustificadas limitan el acceso al mercado y, por tanto, las oportunidades de creación de empleo y crecimiento de los exportadores de la UE. Por tanto, resulta incluso más importante evitar las medidas de defensa del comercio exterior injustificadas.

En 2019, la actividad de defensa comercial en todo el mundo siguió siendo intensa. Los servicios de la Comisión siguieron interviniendo periódicamente en la inmensa mayoría de las investigaciones extranjeras dirigidas contra las exportaciones de la UE. Tales intervenciones consistieron, entre otras cosas, en observaciones por escrito y en la participación en audiencias a nivel técnico. En caso necesario, la Comisión también intervino ante autoridades de terceros países a un nivel político más alto.

A pesar de que la Comisión interviene en la mayoría de los casos dirigidos a la UE, se centra especialmente en problemas y casos sistémicos que afectarían considerablemente a la industria de la Unión. Con sus acciones, la Comisión pretende garantizar una correcta aplicación de las normas de la OMC, evitando de ese modo el uso abusivo de instrumentos de defensa del comercio exterior. Estas intervenciones persistentes, centradas en incoherencias y fallos sistémicos de la OMC, evitaron muchas medidas injustificadas.

Por ejemplo, la Comisión intervino de manera convincente en la tercera reconsideración por expiración AD dirigida por Brasil sobre importaciones de leche en polvo procedentes de la UE. Estas acciones condujeron al cese de las medidas, abriendo un mercado inaccesible para

los exportadores de la UE desde 2001. El valor de exportación antes de la imposición de medidas ascendía a 45 millones EUR.

Asimismo, la Comisión, junto con la industria y los Estados miembros, intervino para eliminar los derechos AD que aún existían sobre las exportaciones italianas de tomates en conserva a Australia, algunos de ellos en vigor desde 2014, y que perjudicaban a las exportaciones anuales de la UE en 22 millones EUR. Desde el inicio de la primera investigación, la Comisión dedicó unos esfuerzos considerables a eliminar estos derechos, especialmente debido a la cuestionable metodología aplicada por las autoridades australianas y a su riesgo sistémico para las importaciones de productos agrícolas procesados de la UE. En última instancia, Australia decidió poner fin a estos derechos.

El documento de trabajo de los servicios de la Comisión incluido en el anexo describe más ejemplos de intervenciones exitosas de la Comisión.

A pesar de estas intervenciones, la Comisión no siempre tuvo éxito y se impusieron algunas medidas injustificadas. En casos de especial interés económico o sistémico, la Comisión utilizó **procedimientos de solución de diferencias de la OMC** para conseguir la eliminación de medidas no justificadas. Así ocurrió con los derechos AD impuestos por Colombia a las patatas congeladas procedentes de Bélgica, Alemania y los Países Bajos, así como con derechos AS y AD impuestos por los Estados Unidos a las aceitunas negras españolas (para obtener más información, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión). Estos dos procedimientos siguen en curso.

Cuando proceda, la Comisión también puede utilizar la **solución de diferencias bilaterales** proporcionada en los acuerdos comerciales, en casos en los que los socios incumplan sus obligaciones con arreglo a dichos acuerdos. En este contexto, en 2019, la Comisión siguió celebrando consultas con Sudáfrica en relación con las salvaguardias bilaterales en vigor sobre las importaciones de pollo congelado procedentes de la UE, que la Comisión considera ilegales. Dado que no se llegó a una solución mutuamente aceptable, la Comisión tiene la intención de incoar el procedimiento de solución de diferencias bilaterales.

Actividad extranjera en materia de IDC en cifras

El total de medidas de IDC en vigor que afectan a las exportaciones de la UE ascendía a 175 a finales de 2019 (174 en 2018). Se espera que el elevado número total de medidas contra la UE se mantenga a lo largo de los próximos años, teniendo en cuenta asimismo el alto número de nuevas investigaciones que hubo en 2019 (37, como en 2018), lo cual puede llevar a la imposición de muchas medidas en 2020.

El número de medidas de salvaguardia extranjeras siguió siendo elevado en 2019 con 37 medidas en vigor a finales de ese año (dos más que en 2018), mientras que las medidas AD

siguen siendo el instrumento más utilizado a nivel global, ya que representan 132 de las 175 medidas en vigor[13].

La mayor parte de las medidas contra las exportaciones de la UE correspondieron de nuevo a los Estados Unidos, con 36 medidas en vigor (33 en 2018). En comparación con 2016, esto representa un aumento del 71 %, debido principalmente al gran número de nuevas medidas impuestas, en particular en el sector siderúrgico. Las acciones de los Estados Unidos también contribuyeron a un aumento de las medidas dado que otros países como Canadá, Egipto, Marruecos o la Unión Económica Euroasiática (UEE) también impusieron medidas o prorrogaron las ya existentes sobre ciertos productos siderúrgicos, probablemente como respuesta a las medidas estadounidenses sobre el acero en virtud de la Sección 232.

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

En términos de nuevas investigaciones en 2019, la India inició 7, Indonesia y Madagascar 4 cada uno, Ucrania 3 y la UEE, Marruecos y Filipinas 2 nuevas investigaciones cada uno. Además de estos usuarios habituales de IDC, como la India, la aparición de nuevos usuarios es uno de los factores que ha contribuido al elevado nivel global de nuevas investigaciones.

En cuanto a las 25 nuevas medidas impuestas en 2019, los Estados Unidos estuvieron a la cabeza con 4 nuevas medidas seguidos de Australia y Marruecos (3 nuevas medidas) y el Consejo de Cooperación del Golfo (2 nuevas medidas). China impuso 1 nueva medida en 2019 contra la UE.

Al observar los sectores, los productos siderúrgicos fueron objeto del mayor porcentaje de medidas en vigor dirigidas a la UE en 2019 (72 de 175). Los productos químicos también siguieron viéndose afectados por un elevado número de medidas (42). En cuanto a las nuevas investigaciones iniciadas, el acero volvió a ser el sector más afectado, con 9 inicios de 37, seguido del sector de productos químicos (8 nuevos casos) y del agrícola (7 casos).

I.7 Actividades en el marco de la OMC

La Comisión multiplicó sus esfuerzos para impulsar la agenda relativa a las subvenciones en la OMC. El objetivo es adaptar las políticas de subvenciones multilaterales para que se adecuen mejor a los desafíos del actual entorno comercial. Durante 2019, continuaron en Ginebra las intensas negociaciones sobre las subvenciones a la pesca. La UE siguió tomando la iniciativa en estas negociaciones presentando propuestas textuales concretas en ambas áreas de las conversaciones: prohibir las subvenciones a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) y aquellas que favorezcan el exceso de capacidad y la sobrepesca. Aunque no se llegó a ningún resultado en 2019, la UE y otros miembros de la OMC se

[13] Cabe recordar que a diferencia de las medidas AS y AD, las salvaguardias se aplican normalmente de forma no selectiva (nación más favorecida).

esfuerzan por alcanzar un resultado ambicioso y global en la 12.ª Conferencia Ministerial de la OMC en Nursultán en junio de 2020.

En abril y noviembre de 2019, la Comisión participó activamente en la labor de los Comités de la OMC sobre subvenciones y medidas compensatorias (SMC), sobre antidumping y sobre salvaguardias, así como en el Grupo Informal sobre Antielusión y el Grupo de Trabajo sobre Aplicación dedicado a las medidas antidumping.

En el Comité AD, la UE siguió defendiendo los cambios de su legislación en materia de IDC de 2017 y 2018. Asimismo, la Comisión planteó ciertos casos de terceros países que consideraba que no cumplían las obligaciones de dichos países con la OMC y que perjudicaban a los exportadores de la UE (por ejemplo, la investigación de Colombia relativa a las patatas congeladas). La UE también respondió preguntas y ofreció aclaraciones sobre algunas de sus investigaciones.

En el Grupo de Trabajo sobre Aplicación dedicado a las medidas antidumping, la UE entabló una serie de debates sobre aspectos técnicos, por ejemplo, en relación con la determinación del nexo causal o con el análisis de la amenaza de perjuicio.

En las reuniones periódicas del Comité SMC, continuaron los debates sobre cómo contribuyeron las subvenciones a un exceso de capacidad en varios sectores. En este contexto, en abril, los Estados Unidos y la UE organizaron conjuntamente una presentación del informe de la OCDE sobre las distorsiones en la cadena de valor del aluminio[14]. En la reunión de noviembre, el Comité siguió debatiendo el problema del exceso de capacidad junto a una presentación sobre la labor del Foro mundial sobre el exceso de capacidad de la siderurgia. También se produjeron debates sobre las formas de mejorar la transparencia relativa a los subsidios por parte de los miembros de la OMC, y en los que la UE reiteró la importancia de cumplir las obligaciones de notificación en materia de subvenciones de la OMC.

Las revisiones de la notificación de 2017 sobre las subvenciones continuaron en abril en la reunión especial del Comité SMC. A principios de julio de 2019, la UE presentó su nueva y completa notificación a la OMC que abarcaba las subvenciones concedidas en 2017 y 2018. Este ejercicio se lleva a cabo cada dos años y abarca las subvenciones concedidas a escala de la UE y por cada uno de los Estados miembros. Las revisiones de las notificaciones de 2019 sobre las subvenciones se iniciaron en la reunión especial de noviembre del Comité SMC y continuarán en 2020.

En el Comité sobre salvaguardias, la UE planteó varias inquietudes relativas a las investigaciones de salvaguardia de otros miembros [por ejemplo, Filipinas (pavimento y revestimiento cerámico), Turquía (hilado de nylon y otras poliamidas), Ucrania (abonos nitrogenados, espumas de poliuretano)]. La UE también respondió a preguntas planteadas por

[14] OCDE (2019), *Measuring distortions in international markets: the aluminium value chain* («Medir distorsiones en los mercados internacionales: la cadena de valor del aluminio»), Documentos de política comercial de la OCDE, n.º 218, Publicaciones de la OCDE, París.

otros miembros relativas a las medidas de salvaguardia sobre ciertos productos siderúrgicos, en particular acerca de los resultados de la reciente reconsideración de estas medidas.

I.8 Actividades del Consejero Auditor

Desde 2018, como resultado de las reformas legislativas en materia de IDC, la función del Consejero Auditor está firmemente incorporado en los Reglamentos antidumping y antisubvenciones de base. Se pidió al Consejero Auditor que contribuyera a los procedimientos que deben aplicarse en la implementación de la modernización con el fin de mejorar la transparencia y garantizar los derechos procesales de las partes interesadas con arreglo a las nuevas normas. A continuación, los términos de referencia (TR) del Consejero Auditor fueron modernizados y adoptados por el presidente de la Comisión en 2019. Ofrecen a las partes interesadas una mejor explicación de la función y las facultades del Consejero Auditor, a la luz de las nuevas realidades. Se instó al Consejero Auditor a intervenir en otras áreas más allá de los ámbitos «clásicos» de las investigaciones AD y AS, ámbitos también cubiertos por los TR. Esto afectó a una investigación de salvaguardia y a procedimientos relativos a la aplicación del SPG.

En 2019, el Consejero Auditor recibió diecinueve solicitudes de intervención y llevó a cabo ocho audiencias. En una ocasión, amplió el plazo para la presentación de observaciones. En algunos casos, las partes presentaron la petición de intervención de forma simultánea a la petición de audiencia con los servicios de la Comisión responsables de la investigación. El Consejero Auditor declaró que las partes interesadas debían dirigir primero sus preocupaciones a los servicios de la Comisión, y solo cuando no pudiera encontrarse una solución, intervendría el Consejero Auditor. En la mayoría de los casos, este enfoque permitió a las partes interesadas encontrar una solución directamente con los equipos de investigación.

En 2019, el número de investigaciones que derivaron en solicitudes de intervención fue relativamente bajo, similar al de 2018. Las partes interesadas, en su mayor parte, cuestionaban resoluciones, hechos y conclusiones de la investigación. En todos los casos, cuando estaba justificado, se alcanzó un acuerdo con los servicios para ofrecer aclaraciones o divulgar información adicional.

II. CUMPLIMIENTO MÁS FIRME DE LAS MEDIDAS

II.1 Actividades antielusión

La elusión se produce cuando productores exportadores de terceros países participan en actividades específicas con la única finalidad de evitar pagar derechos antidumping o compensatorios. Estas prácticas incluyen, por ejemplo, enviar el producto a través de un país no sujeto a derechos para ocultar su origen real (transbordo), modificar ligeramente el producto para que no se le apliquen derechos (modificación menor) o exportar a través de un productor exportador con un tipo de derechos antidumping o compensatorio individual inferior (desvío entre empresas).

La elusión de medidas AD y AS no es aceptable ya que socava el derecho de la industria de la UE a reponerse de prácticas comerciales desleales y, por tanto, pone en peligro el empleo y el crecimiento en la Unión.

El correcto cumplimiento de las medidas AD y AS siempre ha ocupado un lugar destacado en la agenda de la Comisión. Esta cuenta con una trayectoria demostrada de acciones contundentes contra la elusión de medidas. De hecho, de las 140 medidas en vigor a 31 de diciembre de 2019, 28 eran medidas antielusión.

En 2019, la Comisión llevó su lucha contra la elusión a un nivel superior aumentando las investigaciones antielusión de oficio y reforzando las partes dispositivas de los reglamentos que imponen medidas de IDC, con el fin de reducir el riesgo de abuso.

Investigaciones antielusión de oficio

Siempre que la Comisión disponía de suficiente información que indicaba que se estaba produciendo una elusión, abría por iniciativa propia (y sin recibir ninguna denuncia de la industria) una investigación sobre este asunto (investigación de oficio). La Comisión pudo recopilar suficientes pruebas para abrir los casos por iniciativa propia gracias a sus actividades de supervisión.

En 2019, la Comisión abrió cuatro investigaciones antielusión de oficio, lo cual no tiene precedentes. Los cuatro asuntos afectan a:

- prácticas de desvíos entre empresas relativas a las importaciones de artículos de mesa y de cocina de cerámica procedentes de China («asunto artículos de mesa»);
- prácticas de desvíos entre empresas relativas a las importaciones de peroxosulfatos procedentes de China (actualmente en curso);
- prácticas de modificación menor relativas a las importaciones de acero resistente a la corrosión procedentes de China (actualmente en curso);

- prácticas de transbordo a través de Laos, India y Tailandia relativas a las importaciones de electrodos de wolframio procedentes de China (actualmente en curso).

Estos asuntos se consideran importantes. En primer lugar, dos de los cuatro (el asunto del acero y el asunto de los artículos de mesa) afectan a sectores industriales con una importante tasa de empleo en Europa. A modo de ilustración, el sector de los artículos de mesa aporta cerca de 27 000 empleos directos.

En segundo lugar, los cuatro asuntos muestran el amplio espectro de las actividades de elusión y la determinación empleada por los productores exportadores chinos. La investigación antielusión relativa a los artículos de mesa fue el procedimiento antielusión más importante de la Comisión hasta la fecha en términos de recursos: investigó a cincuenta productores chinos, y veinte de sus investigadores llevaron a cabo verificaciones sobre el terreno en unas cuarenta empresas chinas en el plazo obligatorio de nueve meses. La Comisión halló que muchos exportadores que tenían un tipo de derecho inferior (principalmente un 17,9 %) exportaban bajo su propio nombre mercancías de productores que tenían un tipo de derecho superior (36,1 %), beneficiándose así indebidamente de forma deliberada de un tipo inferior.

Como resultado, en muchos casos, las autoridades aduaneras no recaudaban la cantidad correcta de derechos antidumping de las importaciones de artículos de mesa. La investigación de la Comisión identificó más de treinta exportadores chinos que participaron en este tipo de comportamiento ilegal. Dado que estas empresas usaron de forma incorrecta su tipo de derecho individual y ventajoso, la Comisión les impuso el tipo de derecho aplicable más elevado (36,1 %).

Mejora de la legislación

Los resultados de la investigación relativa a los artículos de mesa demostraron el riesgo de desvíos de exportaciones bajo una identidad incorrecta. A fin de reducir este riesgo, la Comisión ha desarrollado normas más estrictas de supervisión y cumplimiento.

Por ejemplo, la Comisión ha reforzado las condiciones para la solicitud del tipo de derecho individual y ventajoso. Los importadores que quieran beneficiarse de tipos de derecho individuales deben presentar una serie de documentos adicionales.

Además, en los futuros reglamentos de ejecución que impongan medidas, la Comisión reiterará que las autoridades aduaneras de los Estados miembros deben llevar a cabo las verificaciones necesarias además de la simple comprobación de estos documentos.

OLAF

En cuanto a la aplicación de medidas, la Comisión coopera estrechamente con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) con el objetivo de evitar y detectar el fraude. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión incluido en el anexo recoge información más detallada.

II.2 Aplicación de IDC a entregas en la plataforma continental de la UE/ZEE

Antes de la plena implementación de la modernización de los IDC[15], existía un vacío significativo en la aplicación territorial de los derechos AD y AS. Estos derechos tenían el mismo ámbito territorial que los derechos de aduana, es decir, solo podían aplicarse en relación con el territorio aduanero de la UE. No obstante, este último no incluye ni la plataforma continental, ni la zona económica exclusiva (ZEE) de los Estados miembros. Aun así, la actividad económica en la plataforma continental/ZEE incluye el uso de mercancías típicamente sujetas a medidas de IDC, en particular tubos y conducciones, así como productos utilizados en la generación de energía eólica.

A fin de llenar este importante vacío en el cumplimiento de las normas de IDC, la UE siguió un enfoque de dos pasos. En primer lugar, en el contexto de la modernización de IDC, los colegisladores decidieron que las medidas AD y AS también podían aplicarse en principio a las entregas en la plataforma continental de la UE/ZEE. En segundo lugar, dado que la legislación aduanera de la UE solo se aplica al territorio aduanero, la Comisión creó un instrumento legislativo aduanero *ad-hoc* que garantizaba que dicha legislación se podía aplicar *mutatis mutandis* para la recaudación de derechos AD y AS correspondientes a las entregas en la plataforma continental de la UE/ZEE. El proceso legislativo finalizó el 3 de julio de 2019[16] y el instrumento aduanero empezó a funcionar y fue totalmente aplicable a partir del 4 de noviembre de 2019[17]. El nuevo instrumento también ofrece la posibilidad de registrar importaciones en la plataforma continental de la UE/ZEE. Esto permite obtener los datos estadísticos necesarios. Asimismo, en caso necesario, permite a la Comisión aplicar medidas de defensa comercial con efecto retroactivo.

15 DO L 143 de 7.6.2018, p. 1.
16 DO L 179 de 3.7.2019, p. 12.
17 DO L 366 de 30.10.2019, p. 61.

III. EFICACIA DE LA APLICACIÓN DE LAS RECIENTES MEDIDAS

La finalidad misma de la aplicación de IDC es restablecer unas condiciones de comercio equitativas entre las importaciones y los bienes producidos en la UE. Si un tercer país exporta productos con precios artificialmente bajos (como resultado de prácticas de dumping o de la concesión de subvenciones), esto causará a menudo un perjuicio a las empresas de la UE, así como una distorsión de los flujos comerciales de otros orígenes (esto es, importaciones legítimas procedentes de terceros países que no han sido objeto de dumping o subvencionadas). La finalidad de las medidas de IDC de la UE es reparar el efecto perjudicial provocado por las importaciones en condiciones desleales. Esta reparación supone normalmente añadir un derecho antidumping o compensatorio al precio de importación. Como resultado, estas importaciones normalmente descienden al dejar de ser competitivas (no se benefician de prácticas de dumping o de la concesión de subvenciones en el mercado de la UE).

III.1 Descenso de importaciones perjudiciales

Una vez iniciada la investigación, la primera acción que puede emprender la Comisión es registrar las importaciones, con vistas a recaudar derechos de forma retroactiva en el momento en que se impongan medidas definitivas. En muchos casos, este registro ya tiene cierto efecto reparador debido a que los importadores prevén el riesgo de tener que pagar, en un futuro próximo, los derechos que podrían derivarse de las conclusiones de la investigación.

No obstante, es justo después de la imposición de medidas cuando las importaciones objeto de dumping o subvencionadas descienden en mayor parte. La proporción en la que descienden las importaciones tras la imposición de medidas puede constituir un buen indicador de la eficacia de dichas medidas. Muestra el grado en que las importaciones con precios desleales desaparecen del mercado de la UE. La evolución de esta proporción permite, en muchos casos, sacar conclusiones sobre si las medidas de la UE son eficaces y se aplican adecuadamente. De hecho, una pequeña reducción de las importaciones tras la imposición de derechos AD y AS puede ser un indicio de los intentos de absorber o eludir estos últimos. Tal y como se ha mencionado anteriormente, el adecuado cumplimiento de las medidas es fundamental para su eficacia.

El siguiente cuadro muestra el efecto de las medidas de la UE adoptadas en el período 2017-2018 sobre los flujos de importaciones de los productos en cuestión:[18]

[18] Comparación entre importaciones antes [en el periodo de investigación (PI)] y después de las medidas (entre octubre de 2018 y septiembre de 2019, periodo al que corresponden los datos completos más recientes disponibles en el momento de la finalización del presente informe).

Producto sujeto a medida (país de origen)	% de descenso de las importaciones
Artículos de hierro de fundición procedentes de China	-57 %
Aceros resistentes a la corrosión procedentes de China	-100 %
Bicicletas eléctricas procedentes de China	-83 %
Chapas gruesas procedentes de China	-99 %
Productos planos laminados en caliente procedentes de Brasil, China, Irán,	-71 %
Neumáticos nuevos y recauchutados destinados a autobuses o camiones	-74 %
Redondos en barras para hormigón procedentes de Bielorrusia	-86 %
Tubos sin soldadura, de hierro o acero procedentes de China	-98 %
Accesorios de tubería de acero inoxidable para soldadura a tope	-81 %
Papel termosensible procedente de la República de Corea	-90 %
Descenso medio	**-80 %**

Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de Comext (en kg), excepto para las *bicicletas eléctricas* y los *neumáticos*, para los que se utilizaron datos aduaneros de los Estados miembros sobre unidades importadas

Como muestra el cuadro anterior, en el asunto de los *artículos de hierro de fundición*, las importaciones descendieron un 57 % tras la imposición de medidas en febrero de 2019. Este dato es inferior al porcentaje medio de descenso observado en asuntos recientes. Respecto a este producto, la Comisión inició una investigación antiabsorción el 18 de diciembre de 2019. Esta se basó en que las pruebas indicaban que, tras el periodo de investigación original, y después de la imposición de los derechos antidumping provisionales, los precios de exportación chinos del producto habían disminuido. Dicha disminución podría haber reducido los efectos reparadores de las medidas en vigor. Las pruebas facilitadas a la Comisión indicaban que la caída de los precios de exportación no podía explicarse por una disminución del precio de la materia prima principal o por un cambio en la gama de productos. Asimismo, las pruebas indicaban que las importaciones de artículos de hierro de fundición siguieron entrando en la Unión en volúmenes significativos, como también corroboran las cifras sobre importaciones anteriores. Los resultados de esta investigación antiabsorción estarán disponibles en 2020.

III.2 Fuentes de suministro más diversificadas

El buen funcionamiento de la economía de la UE no depende únicamente de las exportaciones, sino también de las importaciones. En ese sentido, las medidas de IDC de la UE solo afectan a aquellas importaciones que sean desleales y perjudiciales. El efecto de estas medidas es que este tipo de importaciones normalmente se reemplazan mediante la producción de la UE o a través de importaciones de otros países, para los que no existan pruebas de precios desleales (y que, por tanto, no están sujetas a ninguna medida). De este modo, los derechos AD y AS **restablecen las condiciones de competencia equitativas tanto**

para la industria de fabricación de la UE como para los proveedores de terceros países, permitiendo a los usuarios de la Unión seguir disfrutando de unas fuentes de suministro diversificadas. El siguiente cuadro muestra cómo cambió el porcentaje de bienes producidos en la UE y de importaciones no desleales en el consumo total de la Unión tras la imposición de medidas:[19]

	Antes de las medidas[20]	**Después de las medidas[21]**
Cuota de mercado de la UE de los bienes producidos en ella:		
Radiadores de aluminio procedentes de China	76 %	95 %
Accesorios de tubería procedentes de Corea, Malasia, Rusia y Turquía[22]	72 %	59 %
Productos siderúrgicos revestidos de materia orgánica procedentes de China	76 %	85 %
Hojas de aluminio en rollos de pequeño tamaño procedentes de China	85 %	92 %
Artículos de mesa y de cocina de cerámica procedentes de China	21 %	31 %
Accesorios de tubería roscados, moldeados, de fundición maleable procedentes de China y Tailandia	39 %	63 %
Cuota de mercado de la UE de importaciones desleales y perjudiciales[23]:		
Radiadores de aluminio procedentes de China	24 %	3 %
Accesorios de tubería procedentes de Corea, Malasia, Rusia y Turquía	22 %	21 %
Productos siderúrgicos revestidos de materia orgánica procedentes de China	14 %	0 %
Hojas de aluminio en rollos de pequeño tamaño procedentes de China	13 %	2 %
Artículos de mesa y de cocina de cerámica procedentes de China[24]	67 %	56 %
Accesorios de tubería roscados, moldeados, de fundición maleable procedentes de China y Tailandia	52 %	26 %
Cuota de mercado de la UE de importaciones legítimas[25]:		

19 Datos basados en reconsideraciones por expiración recientes. Todos los casos seleccionados representan medidas que fueron objeto de una primera reconsideración por expiración que finalizó en 2019 con una prórroga.

20 Datos relativos al PI de la investigación original.

21 Datos relativos al PI de la reconsideración en la última reconsideración por expiración.

22 Aunque las medidas sobre este producto están en vigor desde 2002, las medidas sobre Rusia se han revisado ahora por primera vez (y prorrogado).

23 Importaciones sujetas a medidas de la UE.

24 En cuanto a los *artículos de mesa y de cocina de cerámica*, las cifras aún no tienen en cuenta el efecto de las recientes medidas antielusión (véase la sección II.I).

25 Importaciones procedentes de todos los terceros países no sujetos a medidas de la UE.

Radiadores de aluminio procedentes de China	0 %	2 %
Accesorios de tubería procedentes de Corea, Malasia, Rusia y Turquía	6 %	20 %
Productos siderúrgicos revestidos de materia orgánica procedentes de China	10 %	15 %
Hojas de aluminio en rollos de pequeño tamaño procedentes de China	1 %	6 %
Artículos de mesa y de cocina de cerámica procedentes de China	12 %	13 %
Accesorios de tubería roscados, moldeados, de fundición maleable procedentes de China y Tailandia	8 %	10 %

Fuente: Reglamentos de la UE

III.3 Empleos de la UE protegidos por las medidas de defensa comercial

Tal y como se ha mencionado anteriormente, las importaciones objeto de dumping o subvencionadas causan o amenazan con causar perjuicio para las empresas de la UE, poniendo en riesgo la viabilidad de sus actividades y, por tanto, de sus empleos. Las medidas de defensa comercial, al restablecer unas condiciones de comercio no perjudiciales, contribuyen a proteger el empleo en las empresas de la UE. En cada investigación, la Comisión calcula el número de empleos de la UE que se ven directamente afectados por la producción del artículo en cuestión en las empresas perjudicadas por importaciones objeto de dumping o subvencionadas. Este número da una idea sobre la forma en que las medidas de defensa comercial ayudan a mantener una economía próspera en la UE al proteger el empleo industrial. A finales de 2019, las 137 medidas antidumping y antisubvenciones de la UE protegían de la competencia desleal a casi **343 000** empleos directos en la Unión. Las medidas impuestas en 2019 contribuyeron a que los empleos que se beneficiaron de las medidas de IDC aumentaran en **23 000**.

III.4 Un nuevo sistema para supervisar la eficacia de las medidas

Actualmente la Comisión está desarrollando un nuevo sistema interno que mejorará la supervisión de la eficacia de las medidas en vigor.

Este sistema integrará en un único lugar de almacenamiento la información sobre los flujos comerciales y las cifras de empleo relativas a las investigaciones y las medidas. La Comisión actualizará periódicamente los datos.

Esto permitirá comparar las cifras sobre importaciones de productos sujetos a medidas con las importaciones notificadas para periodos anteriores a la imposición de medidas. Esto hará posible evaluar rápidamente la eficacia e impacto de las medidas. Además, el sistema también almacenará información sobre rentabilidad, empleo e inversión a partir de reconsideraciones por expiración posteriores, lo cual permitirá seguir la evolución de la situación económica de la industria de la Unión.