Resumen

Este es el 40º informe al Parlamento Europeo y al Consejo que aborda las actividades antidumping, antisubvenciones y de salvaguardia de la UE, así como las medidas de defensa comercial de terceros países contra la UE en 2021 y las actividades del consejero auditor.

A pesar de las continuas dificultades sufridas en 2021 derivadas de la pandemia de COVID-19, la Comisión siguió aplicando con firmeza los instrumentos de defensa comercial. El uso de métodos de trabajo bien probados, desarrollados al principio de la pandemia, aseguró que todas las investigaciones se llevaran a cabo con arreglo a las normas más estrictas, garantizando así la protección de los productores de la UE frente a las importaciones perjudiciales realizadas en condiciones desleales.

El cumplimiento y la eficacia de las medidas constituyen una de las principales preocupaciones de la Comisión, y el informe destaca la mejora de las prácticas de supervisión aplicadas durante el año. Teniendo en cuenta que las acciones para evitar el pago de derechos podrían aumentar en la fase de recuperación posterior a la crisis de la COVID-19, se reforzó el control de las medidas, sobre todo las que presentan un mayor riesgo de impago de derechos. Cuando fue necesario, la Comisión abrió investigaciones antielusión y antiabsorción, dejando claro a los agentes económicos que la UE está decidida a hacer frente a estas prácticas.

El presente informe también aborda la aplicación de los cambios legislativos introducidos en 2017/2018, adoptados para garantizar que los instrumentos puedan atender a las políticas y los desafíos en el comercio mundial. Entre ellos figuran las normas sociales y medioambientales incluidas en los instrumentos de defensa comercial (IDC), que ahora se tienen en cuenta en las investigaciones en las que los precios indicativos se ajustaron para justificar los costes futuros derivados de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en los que la UE es parte. Esto hizo aumentar los derechos en algunos casos y garantizó que los márgenes de perjuicio siguieran siendo significativos y que las medidas supusieran un alivio efectivo para la industria de la UE.

Durante el año, la Comisión priorizó la aplicación de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo de 2020[[1]](#footnote-2), que surgieron de su auditoría de los instrumentos de defensa comercial de la UE. La mayoría de las recomendaciones se aplicaron en 2021. Estas medidas refuerzan las normas de la UE, ya de por sí estrictas, a la hora de aplicar los instrumentos.

En este contexto, era primordial ayudar a las pequeñas y medianas empresas a comprender cuáles son los instrumentos y cómo pueden utilizarlos y beneficiarse de ellos.

En 2021, la Comisión exigió a los usuarios de terceros países de instrumentos de defensa comercial que cumplieran las mismas normas estrictas que la UE aplica en sus investigaciones. Los exportadores de la UE se enfrentan a cada vez más medidas de defensa comercial de terceros países que, lamentablemente, a menudo no se llevan a cabo de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Nuestras intervenciones en investigaciones de terceros países contra la industria o los exportadores de la UE, que pretenden reducir el impacto económico negativo y eliminar la imposición injusta o injustificada de medidas, generaron una serie de resultados positivos que garantizaron la continuidad del acceso al mercado para los exportadores de la UE.

Por último, el informe destaca la relación entre los IDC y otras políticas de la UE. La revisión de la política comercial de la UE, publicada en febrero de 2021, pedía que se utilizaran todos los instrumentos comerciales para apoyar los objetivos políticos de la UE. Los instrumentos de defensa comercial siguen desempeñando un papel muy importante en este contexto, no solo porque protegen más de 460 000 puestos de trabajo, sino porque garantizan el compromiso de la UE con un comercio abierto y equitativo y apoyan otros ámbitos políticos, como el Pacto Verde Europeo y la Agenda Digital para Europa, protegiendo la producción de la UE de elementos esenciales de las cadenas de valor digitales y las energías renovables.

El informe, en consonancia con las obligaciones de información de la Comisión[[2]](#footnote-3), va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, con anexos, que proporciona más información y estadísticas.

1. Aplicación de instrumentos de defensa comercial (IDC) en 2021

1.1. Actividades de investigación

1.1.1. Consideraciones generales

A finales de 2021, la UE contaba con ciento sesenta y tres medidas definitivas de defensa comercial en vigor: ciento nueve medidas antidumping definitivas (prolongadas en treinta y un casos), diecinueve medidas antisubvenciones (prolongadas en un caso) y tres medidas de salvaguardia. Esto supone un aumento de trece medidas con respecto a 2020. Estas medidas contribuyeron a la protección de más de 462 000 puestos de trabajo directos.

El nivel de trabajo de investigación en 2021 estuvo en consonancia con el de años anteriores. Hubo ochenta y ocho investigaciones en curso: veintinueve investigaciones originales y cincuenta y nueve reconsideraciones, frente a las ochenta y cinco de 2020. A finales de 2021, había cuarenta y tres investigaciones en curso, las mismas que a finales de 2020.

En 2021, muchos sectores solicitaron la suspensión de las medidas de defensa comercial para hacer frente a la evolución negativa del mercado, en particular a las supuestas interrupciones en las cadenas de suministro causadas principalmente por la crisis de la COVID-19. Esta disposición, a la que se recurre poco, establece criterios estrictos para la suspensión. En octubre de 2021, la Comisión suspendió durante nueve meses las medidas relativas a los productos planos de aluminio procedentes de China, al tiempo que introdujo un sistema de seguimiento de las importaciones del producto. En diciembre de 2021, la Comisión rechazó la suspensión de las medidas relativas al contrachapado de abedul originario de Rusia, porque no se cumplían las condiciones.

Acompaña al presente informe un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que proporciona más información y estadísticas e incluye anexos relativos a las secciones que figuran a continuación.

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

En 2021, la Comisión inició catorce investigaciones nuevas (once antidumping y tres antisubvenciones) en comparación con las quince de 2020. Impuso derechos provisionales en diez investigaciones antidumping y dio por concluidas doce investigaciones con la imposición de derechos definitivos (once antidumping y una antisubvenciones). La Comisión puso fin a una investigación antisubvenciones sin imponer medidas, ya que se retiró la denuncia.

Se iniciaron treinta reconsideraciones de las medidas en vigor en 2021, lo que supuso un ligero aumento respecto a 2020, año en que se registraron veintiocho reconsideraciones. Entre ellas se incluían diez reconsideraciones por expiración y cuatro reconsideraciones provisionales. En 2021, un total de quince reconsideraciones por expiración concluyeron con una confirmación de los derechos.

El número total de inicios de todo tipo de investigaciones ascendió a cuarenta y ocho, es decir, más que en cualquiera de los cinco años anteriores.

1.1.3. Investigaciones de salvaguardia

En 2021, no se iniciaron nuevas investigaciones de salvaguardia.

La Comisión llevó a cabo una reconsideración de la medida de salvaguardia de la UE impuesta en 2019 a las importaciones de determinados productos siderúrgicos que dio lugar, en julio de 2021, a su prolongación hasta el 30 de junio de 2024 y al ajuste de determinados aspectos. La Comisión concluyó que la medida seguía siendo necesaria para prevenir o remediar un perjuicio grave y que la industria siderúrgica de la Unión se estaba adaptando. La Comisión constató que, durante el período de la medida de salvaguardia, la situación económica de la industria de la Unión siguió empeorando como consecuencia de la presión sobre las importaciones durante un período en el que los ajustes realizados por la industria todavía no habían producido efectos positivos. El 17 de diciembre de 2021, la Comisión inició la tercera revisión del funcionamiento de la medida; los posibles ajustes debían entrar en vigor el 1 de julio de 2022.

1.1.4. Verificaciones en las investigaciones

Limitada por los riesgos sanitarios y las restricciones de viaje, la Comisión siguió comprobando los datos presentados por las partes interesadas mediante verificaciones cruzadas a distancia en lugar de inspecciones *in situ*.

Sobre la base de la experiencia adquirida en 2020, la Comisión cumplió sus obligaciones al tiempo que respetó los derechos de las partes interesadas. En 2021, la Comisión verificó los datos de ciento noventa y siete empresas mediante verificaciones cruzadas a distancia. Entre estas empresas figuraban ciento once empresas europeas y ochenta y seis de fuera de la UE. Dado que las restricciones de viaje se relajaron en el último trimestre de 2021, se realizaron doce visitas sobre el terreno a empresas de la UE. Se espera que esto marque la reanudación de más inspecciones *in situ* en el futuro.

1.2. Aplicación y garantía de cumplimiento efectivas de los instrumentos de defensa comercial

1.2.1. Aplicación de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (auditoría de los IDC de la Unión Europea)

###

En 2021, la Comisión trabajó en la aplicación de las recomendaciones del informe de auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la política de defensa comercial de la Unión Europea (publicado en julio de 2020). Las recomendaciones fueron las siguientes: la Comisión Europea debe a) documentar sus evaluaciones sobre la confidencialidad de los documentos que presentan las partes; b) buscar otros canales de comunicación para aumentar la concienciación de las partes interesadas; c) mejorar las orientaciones sobre los aspectos relativos a la competencia; d) mejorar las actividades de supervisión y realizar evaluaciones periódicas de la eficacia de las medidas de defensa comercial; e) iniciar más investigaciones por iniciativa propia; y f) establecer criterios claros para otorgar prioridad a la reacción a las medidas adoptadas por terceros países.

En respuesta a estas recomendaciones, en 2021 la Comisión desarrolló una solución informática para documentar las evaluaciones de confidencialidad de los documentos que se puso en marcha a principios de 2022. En cuanto a la concienciación respecto a los IDC, el proceso se puso en marcha en 2021 para difundir vídeos informativos y desarrollar un paquete informativo de siete módulos que se facilitó en línea a principios de 2022 y se difundirá a través de puntos de contacto en los Estados miembros y las partes interesadas pertinentes. Debido a la incertidumbre relacionada con la pandemia de COVID-19, se aplazaron las reuniones informativas presenciales con las partes interesadas. Por lo que respecta a los aspectos relacionados con la competencia en las investigaciones de defensa comercial, la Comisión elaboró orientaciones para las partes interesadas, así como para los responsables de los casos, sobre cómo abordar estas cuestiones en las investigaciones.

En cuanto a las recomendaciones restantes, la Comisión desarrolló una nueva política de supervisión en 2021, que estableció sus prioridades sobre la base del riesgo y reforzó la coordinación con los servicios asociados de la Comisión (OLAF, DG TAXUD y DG BUDG) y las partes interesadas externas; asimismo, mejoró la documentación y la notificación de los resultados. Esta nueva política de supervisión, que entró en vigor en diciembre de 2021, se evaluará en 2023. La Comisión no aceptó plenamente la recomendación sobre las investigaciones de oficio, ya que considera que ya utiliza las disposiciones de oficio en la mayor medida posible. No obstante, en 2021, la Comisión presentó en su sitio web más información sobre las investigaciones de oficio con el fin de abordar determinadas ideas erróneas y proporcionar más orientación a la industria europea. Por lo que se refiere a la supervisión de las medidas de defensa comercial de terceros países, en 2021 la Comisión estableció criterios para determinar las que ofrecen el mayor interés económico y sistémico, así como aquellas en las que se observa un alto nivel de cooperación por parte de los exportadores europeos. Por último, la Comisión llevará a cabo la evaluación de la eficacia de las medidas de defensa comercial en 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 en materia comercial en el programa de la Comisión Von der Leyen, la supervisión de las medidas de defensa comercial vigentes siguió siendo una prioridad clave en 2021. Se prestó especial atención a las medidas de defensa comercial en las que se detectó un mayor riesgo de impago de derechos. La aplicación rigurosa de las medidas es fundamental para preservar la eficacia y la credibilidad de la política de garantía de cumplimiento de la Comisión. La Comisión está totalmente decidida a abordar cualquier práctica de elusión, reducción del precio de exportación y absorción del precio de reventa que socave la eficacia de las medidas.

La elusión se produce cuando productores exportadores de terceros países llevan a cabo prácticas como, por ejemplo, enviar el producto a través de un país no sujeto a derechos (transbordo), modificar ligeramente el producto para que no se le apliquen derechos o exportar a través de un productor exportador con un tipo de derechos antidumping o compensatorio individual inferior (desvío entre empresas). Otra práctica es la absorción del derecho que se produce cuando los exportadores, a pesar de las medidas impuestas, reducen sus precios para eludir los derechos o cuando los importadores no reflejan el derecho al revender el producto en la Unión.

La Comisión toma medidas contra estas prácticas que se detectan mediante la supervisión o mediante la información que se recibe de las partes interesadas. Para detectar los posibles problemas cuanto antes, se utiliza un sistema de asignación de prioridades de las tareas de supervisión basado en el riesgo. Se presta atención a las medidas en las que se detectó un mayor riesgo de impago de derechos durante la investigación y se incluye una cláusula especial de supervisión en los reglamentos por los que se imponen medidas. El objetivo de esta cláusula es reducir al mínimo el riesgo de elusión a través del desvío entre empresas. En 2021, esta cláusula, entre otras, se integró en las medidas aplicadas a las importaciones de hojas de aluminio convertible y de extrusiones de aluminio procedentes de China, los productos planos laminados en caliente de hierro procedentes de Turquía y el contrachapado de abedul procedente de Rusia.

La supervisión implica un análisis en profundidad de las importaciones del producto sujeto a una medida de defensa comercial, en particular la vigilancia de las tendencias o la dinámica de la exportación desde el país sujeto a las medidas. Este proceso ofrece una imagen completa de los flujos comerciales y de la evolución del mercado tras la imposición de las medidas. La Comisión utiliza bases de datos internas, cuya información proviene de las autoridades aduaneras y de institutos de estadística, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros, y, en caso necesario, recurre a bases de datos comerciales. También se tienen en cuenta la información adicional sobre el mercado procedente de la industria de la Unión y las constataciones sobre el incumplimiento de las medidas documentadas por la OLAF como resultado de sus investigaciones o las autoridades de los Estados miembros.

A finales de 2021, un total de cincuenta y cuatro productos sujetos a medidas de defensa comercial fueron objeto de una supervisión especial. La Comisión advirtió a las autoridades aduaneras nacionales de que prestaran especial atención a las importaciones de productos sujetos a medidas de defensa comercial cuando se observaran problemas, por ejemplo, transbordo. Si la Comisión disponía de información que indicaba una actividad fraudulenta en relación con las importaciones, informaba de ello a la OLAF. La OLAF también comunicaba a la Comisión la información pertinente relacionada con la garantía de cumplimiento. Los estrechos contactos entre la Comisión y la industria de la Unión garantizaron que se contara con información más completa sobre la evolución del mercado para facilitar unas acciones de seguimiento más eficaces.

La Comisión también examinó más de diez compromisos de precios con productores exportadores en 2021 y constató que cumplían plenamente los requisitos.

En los últimos años, la Comisión ha observado nuevas formas de eludir los derechos por parte de productores exportadores, especialmente de China, por ejemplo mediante el traslado de determinadas operaciones a otros países sin una justificación económica real y la exportación desde dichos países a la UE. La Comisión ha perseverado en su respuesta para colmar todas las lagunas a fin de proteger a la industria de la UE del perjuicio.

En 2021, la Comisión inició cuatro investigaciones antielusión y una investigación antiabsorción, lo que elevó el número total de este tipo de investigaciones iniciadas en los tres últimos años a once y dos, respectivamente.

Los cuatro casos de antielusión iniciados se refieren a un aumento de las importaciones de tejidos de fibra de vidrio de Turquía y Marruecos después de que se impusieran derechos antidumping y compensatorios sobre estos productos procedentes de China y Egipto en 2020. El tejido de fibra de vidrio se utiliza, por ejemplo, para la producción de palas para turbinas eólicas, la producción de barcos, camiones y equipos deportivos, así como en los sistemas de rehabilitación de cañerías. Las investigaciones se centraron en el transbordo después de que el producto en cuestión pasara por operaciones de montaje en Turquía y Marruecos, respectivamente. Estos casos son ilustrativos de los retos que plantea la política de la Franja y la Ruta de China y de la determinación de la Comisión de adoptar medidas firmes contra el comercio desleal derivado de dicha política.

La investigación antiabsorción iniciada en 2021 también se refiere a los tejidos de fibra de vidrio, y examina si los productores exportadores egipcios han reducido sus precios para socavar la eficacia de los derechos antidumping que se impusieron en 2020.

Además, en 2021 la Comisión prolongó las medidas a raíz de dos investigaciones antielusión. Se determinó que los derechos antidumping actualmente en vigor sobre dos tipos diferentes de hojas de aluminio para uso doméstico procedentes de China se estaban eludiendo a través de Tailandia, donde solo se le realizaban pequeñas operaciones de montaje. La industria de la UE afectada está compuesta principalmente por pymes de doce Estados miembros.

Esto demuestra la determinación de la Comisión de hacer frente a todas las formas de comercio desleal, en particular la elusión y la absorción de las medidas de defensa comercial.

1.2.3. Medidas de vigilancia

Cuando haya indicios, a menudo sobre la base de información procedente de la industria afectada, de que existe un aumento significativo de las importaciones de un determinado producto que supone una amenaza de perjuicio para la industria de la Unión, la Comisión puede introducir medidas de vigilancia para controlar también dichas importaciones[[3]](#footnote-4). En 2021, la Comisión continuó con la vigilancia retrospectiva de las importaciones de acero y aluminio que se había iniciado en mayo de 2020 en sustitución del anterior sistema de vigilancia. La Comisión también supervisó, por medio de una vigilancia retrospectiva, las importaciones de etanol renovable para combustible.

La Comisión publica mensualmente los datos sobre vigilancia en la página pública sobre vigilancia y supervisión de las importaciones[[4]](#footnote-5) del sitio web de la Dirección General de Comercio.

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

Con el fin de garantizar que la limitación de recursos de las pymes no represente un obstáculo para el uso de los instrumentos de defensa comercial, la Comisión presta pleno apoyo y orientación a estas empresas.

En 2021, la Comisión realizó esfuerzos adicionales para asegurarse de que las pymes conozcan y se beneficien de los instrumentos, en particular a través de su servicio de asistencia a las pymes. Esto incluye unos requisitos limitados sobre la información que debe facilitarse en los cuestionarios y, en la medida de lo posible, los períodos de investigación se ajustan a su ejercicio financiero. También en 2021, la Comisión elaboró un paquete informativo en línea en el que se explicaban los instrumentos en términos claros y está previsto que se realicen otros tutoriales de vídeo. Las sesiones informativas presenciales para las pymes en los Estados miembros se reanudarán una vez que las restricciones relacionadas con la COVID-19 lo permitan.

Los esfuerzos de la Comisión dan sus frutos. Los sectores principalmente formados por pymes siguieron participando en los procedimientos de defensa comercial en 2021. Durante el año, la Comisión inició una investigación antidumping sobre las importaciones de baldosas de cerámica originarias de Turquía y la India, continuó la investigación antidumping sobre las importaciones de elementos de fijación procedentes de China y finalizó la reconsideración por expiración relativa a la trucha procedente de Turquía, con la prolongación de las medidas durante cinco años más. Aunque las industrias en cuestión son en gran medida pymes, mediante una buena coordinación por su parte, junto con la orientación y el apoyo de la Comisión, estas industrias se benefician de los mismos derechos y de la misma protección frente al comercio desleal que las empresas más grandes.

1.3. Evolución en 2021 en relación con los cambios legislativos de 2017 y 2018

1.3.1. Normas sociales y medioambientales en los IDC

El compromiso de la UE con unas normas sociales y medioambientales estrictas se refleja en determinados aspectos de las investigaciones antidumping y antisubvenciones desde los cambios legislativos de 2017 y 2018. Estos incluyen los siguientes:

* Cuando las investigaciones conciernen a países con distorsiones significativas del mercado, es necesario seleccionar un país representativo adecuado para calcular un valor normal no distorsionado. En caso de que haya más de un país con datos adecuados disponibles, la Comisión basará su elección teniendo en cuenta el nivel de protección social y medioambiental de los países en cuestión.
* A la hora de calcular un margen de perjuicio en las investigaciones, el coste del cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo durante la vigencia de las medidas de defensa comercial se integra en los costes de producción de la industria de la UE; en algunos casos, también a la hora de aceptar compromisos.

En lo que se refiere a la selección de un país representativo adecuado, en las investigaciones concluidas en 2021, no se planteó la cuestión de las normas sociales y medioambientales, ya que solo había datos adecuados disponibles sobre un país representativo en cada caso.

La Comisión incluyó el coste del cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo a la hora de calcular el precio del beneficio objetivo en varios casos finalizados en 2021. Esto es especialmente pertinente en relación con el régimen de comercio de derechos de emisión. Las investigaciones en cuestión incluían extrusiones de aluminio, hojas de aluminio convertible y productos planos de aluminio, todos ellos procedentes de China, productos de acero inoxidable laminados en frío procedentes de la India e Indonesia y contrachapado de abedul procedente de Rusia. Esto aumentó el precio indicativo para estas industrias, ya que se incluían los costes futuros derivados de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en los que la Unión es parte, en los que incurrirá la industria de la Unión durante el período de vigencia de las medidas. En los dos casos en los que el derecho se basó en los márgenes de perjuicio (hojas de aluminio convertible y productos planos de aluminio), los ajustes realizados para tener en cuenta los costes de las normas sociales y medioambientales aumentaron el nivel de las medidas impuestas.

La cuestión no se planteó en el contexto de las ofertas de compromiso en 2021, que fueron rechazadas por otras razones.

1.3.2. Regla del derecho inferior

Con arreglo a las normas de la OMC, las medidas pueden imponerse al nivel del margen de dumping o de subvención. Antes de los cambios legislativos de junio de 2018, la UE siempre aplicaba la regla del derecho inferior. Esto significaba que las medidas siempre se imponían a un nivel inferior a la totalidad del dumping o de la subvención, si un nivel inferior, denominado «margen de perjuicio», bastaba para eliminar el perjuicio sufrido por la industria de la UE. Sin embargo, desde la modernización de los IDC, la regla del derecho inferior no se aplica automáticamente a los casos antidumping y antisubvenciones.

En los casos antisubvenciones, la regla del derecho inferior ha dejado de aplicarse a menos que esto vaya en contra del interés general de la UE, garantizando que la UE puede hacer frente de manera más rigurosa a las importaciones subvencionadas desleales. En una investigación antisubvenciones finalizada en 2021 (hojas de aluminio convertible de China), la Comisión fijó los derechos al tipo completo de los márgenes de subvención sobre esta base.

En los casos antidumping, las medidas pueden imponerse a un nivel inferior al margen de dumping, si ese nivel inferior es suficiente para eliminar el perjuicio causado por las importaciones objeto de dumping. En caso de que se detecten distorsiones significativas en el precio de las materias primas en el país exportador, se considera necesario aplicar un derecho al margen de dumping completo para hacer frente a la práctica de dumping perjudicial. La materia prima con un precio distorsionado debe representar más del 17 % del coste de producción y su precio debe ser significativamente inferior a los precios no distorsionados.

En ocho de los once casos finalizados, las medidas se basaron en los márgenes de dumping, ya que eran inferiores al margen de perjuicio y, de conformidad con la legislación, su nivel era el más elevado que podía imponerse. En los tres casos restantes, los derechos se basaron en los márgenes de perjuicio, ya que eran inferiores a los márgenes de dumping y no se cumplían los criterios relativos a las restricciones a la exportación de materias primas esenciales; en el caso de los productos planos de aluminio y las hojas de aluminio convertible procedentes de China, los precios distorsionados de las materias primas no eran significativamente inferiores a los precios del mercado internacional y, en el caso de las torres eólicas de acero procedentes de China, no se planteó la cuestión.

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

En 2021, el Tribunal General y el Tribunal de Justicia (TJUE) dictaron veintiuna sentencias y autos en casos relacionados con los IDC: el Tribunal General dictó catorce resoluciones, mientras que el TJUE dictó cuatro decisiones prejudiciales y resolvió tres recursos. En 2021, se presentaron dieciocho casos nuevos relacionados con los IDC: doce ante el Tribunal General y seis recursos ante el TJUE.

La jurisprudencia de 2021 proporciona información interesante sobre la admisibilidad de las acciones legales contra las medidas de defensa comercial, en particular sobre la cuestión de la legitimación y la capacidad de los importadores y los usuarios para iniciar procedimientos judiciales en tales casos.

En 2021, el Tribunal General dictó su primera sentencia sobre la articulación de medidas de salvaguardia y medidas antidumping o compensatorias. Por otra parte, el Tribunal General confirmó la práctica de la Comisión de aplicar las resoluciones judiciales desfavorables mediante la reparación de cualquier ilegalidad detectada por el Tribunal y de reembolsar los derechos únicamente en la medida en que el derecho corregido sea inferior. En 2021 los tribunales también trataron otros asuntos como la metodología utilizada en las investigaciones de devolución, el carácter duradero del cambio en las reconsideraciones provisionales, diversos aspectos de los cálculos del dumping, la evaluación del perjuicio y del nexo causal y la utilización de los datos disponibles.

Las sentencias más importantes se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

2. Actividades del consejero auditor

En 2021, el consejero auditor recibió veinticinco solicitudes de intervención y celebró quince audiencias. 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 el 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 debía intervenir en caso de que no pudiera encontrarse una solución. En muchos casos, este enfoque permitió a las partes interesadas encontrar una solución directamente con los equipos de investigación. El consejero auditor también recibió una solicitud de audiencia conflictiva, que finalmente se celebró con los servicios responsables.

En dos ocasiones, el consejero auditor amplió el plazo para presentar observaciones a petición de las partes afectadas. El consejero auditor recomendó a los servicios de la Comisión que pusieran determinada información a disposición de todas las partes en el expediente no confidencial. Las cuestiones principales planteadas en las audiencias se referían a solicitudes de divulgación de información adicional, de anonimato y de confidencialidad. Dos partes solicitaron que las medidas que debían imponerse se suspendieran en el momento de su adopción. Sin embargo, no se cumplían las condiciones. En otro caso, la parte se negó a facilitar los documentos para el expediente necesarios para que la Comisión realizara la verificación de la información pertinente, alegando que, en su lugar, los servicios deberían haber realizado una verificación *in situ*. Sin embargo, esto no era viable en el contexto de la pandemia de COVID-19. En los demás casos, se alcanzó un acuerdo con los servicios para examinar los asuntos en cuestión, o para proporcionar aclaraciones.

Las solicitudes siguieron siendo irregulares debido a la situación derivada de la pandemia de COVID-19, pero la celebración de audiencias fue más sencilla gracias a la restricción de los desplazamientos.

3. Tratamiento de las actividades de defensa comercial que afectan a la UE

#

La Comisión interviene cuando las exportaciones europeas se ven obstaculizadas por terceros países que imponen medidas de defensa comercial injustificadas. Si bien los terceros países tienen pleno derecho a utilizar los instrumentos, es imperativo que se respeten las normas de la OMC y que las medidas de defensa comercial no se conviertan en obstáculos comerciales de hecho. Dada la importancia de las exportaciones para la economía europea y su contribución al empleo y al crecimiento, la Comisión interviene con el objetivo de reducir el impacto económico negativo de las medidas o de evitar la imposición de medidas de defensa comercial injustificadas a las exportaciones de la UE.

Las intervenciones de la Comisión en casos de terceros países pueden abarcar desde comunicaciones técnicas escritas hasta la participación en audiencias o la formulación de observaciones escritas y orales a nivel político, en caso necesario.

La actividad de la Comisión en 2021 incluyó, entre otras acciones, la participación en audiencias celebradas por las autoridades canadienses sobre los casos antidumping y antisubvenciones relativos al azúcar refinado, con el apoyo de la DG AGRI. Otros casos de defensa comercial se debatieron en las reuniones periódicas del Comité de Comercio con el Consejo de Cooperación del Golfo, Canadá o Sudáfrica. La Comisión también planteó casos en el comité antidumping y el comité de salvaguardia de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas intervenciones se coordinaron tanto con la industria de la UE como con los Estados miembros, y se dio prioridad a los casos con un impacto económico significativo para las empresas europeas y a aquellos que planteaban problemas sistémicos.

En los casos en que no puedan evitarse las medidas injustificadas, la Comisión puede recurrir a la actuación de la OMC. Lo hizo así cuando los Estados Unidos impusieron medidas antidumping y antisubvenciones sobre las aceitunas negras españolas en 2018. En este caso, el informe del Grupo Especial, a favor de la UE, se adoptó el 20 de diciembre de 2021. Otro procedimiento del Grupo Especial de la OMC, relativo a las medidas antidumping de Colombia sobre las patatas fritas congeladas, prosiguió en 2021. La primera y la segunda reuniones importantes se celebraron en línea en julio de 2021 y enero de 2022, respectivamente.

Las intervenciones de la Comisión, que señalan incoherencias jurídicas y deficiencias sistémicas en los casos, han desempeñado un papel importante a la hora de prevenir la imposición de medidas injustificadas. Algunos de los logros de 2021 fueron los siguientes:

* La India dio por concluida una investigación antidumping sobre las importaciones de productos laminados planos de acero inoxidable en marzo de 2021 sin imponer medidas. Este resultado fue importante dado el interés económico en juego que ascendía a unos 98 millones EUR. La Comisión, en estrecha cooperación con la industria, intervino de manera activa en el caso desde el principio con tres comunicaciones escritas y participación en la audiencia pública.
* En septiembre de 2021, el comité ministerial del Consejo de Cooperación del Golfo no aprobó la propuesta del comité permanente de imponer medidas de salvaguardia definitivas a las importaciones de determinados productos siderúrgicos.
* Las intervenciones de la Comisión en una investigación antidumping por parte de Ucrania sobre las importaciones de escaleras de aluminio procedentes de Polonia y Eslovaquia lograron que concluyera la investigación en octubre de 2021.
* En mayo de 2021, Nueva Zelanda concluyó una investigación antidumping sobre las importaciones de patatas fritas congeladas procedentes de Bélgica y los Países Bajos, que evitó la pérdida de 3 millones EUR en exportaciones. Esto se debió en parte a las intervenciones escritas de la Comisión, en coordinación con la industria de la UE, que demostraron que no se cumplían las condiciones para imponer medidas antidumping.
* En octubre de 2021, Canadá inició una nueva investigación de oficio para volver a evaluar las medidas antidumping y antisubvenciones sobre las importaciones de azúcar refinado originario de la UE, como resultado de las diversas intervenciones de la Comisión en las que explicó que estas medidas compensatorias estaban basadas en antiguos regímenes de subvenciones de la UE y no reflejaban los niveles de subvención actuales, que son significativamente más bajos. El derecho antisubvención se redujo considerablemente (del 58 % al 9 %). Canadá constató que las ayudas directas desvinculadas en el marco de la política agrícola común de la UE no son específicas y no se pueden recurrir.

A finales de 2021, había 177 medidas de defensa comercial en vigor que afectaban a las exportaciones de la UE, lo que supone una menos que el año anterior, en cuando las actividades de supervisión de la Comisión alcanzaron su número más alto.

El instrumento antidumping sigue siendo la herramienta más utilizada a escala mundial, ya que acumula 128 de las 177 medidas en vigor. Un total de 42 estaban relacionadas con la salvaguardia (en comparación con las treinta y nueve de 2020) y siete fueron medidas antisubvenciones.

Las veintiséis nuevas investigaciones abiertas en 2021 se refieren a diecisiete procedimientos antidumping y nueve procedimientos de salvaguardia (frente a las veintidós que se registraron en 2020).

Los Estados Unidos acumulan el mayor número de medidas contra las exportaciones de la UE, con treinta y siete medidas en vigor, seguidos de China con diecinueve, Turquía con diecisiete, Brasil, Canadá e India con doce, e Indonesia con once.

Los productos siderúrgicos suponen el mayor número de medidas, en concreto sesenta y dos, seguidos de los productos químicos con cuarenta y ocho medidas, los productos agrícolas con veintidós medidas, los productos textiles con doce medidas y el papel con diez medidas.

4. Actividades en el marco de la OMC

En abril y octubre de 2021, la OMC celebró reuniones de los Comités de Subvenciones y Medidas Compensatorias, Antidumping y de Salvaguardias en formato virtual. El Grupo Informal sobre las Medidas contra la Elusión no se reunió. El Grupo de Trabajo sobre la Aplicación en materia de antidumping se reunió en octubre de 2021.

La Comisión presentó la notificación sobre subvenciones de la UE a la OMC en julio de 2021. Este ejercicio que promueve la transparencia es fundamental para comprender el nivel y el impacto de las subvenciones concedidas por los países de la OMC. Lamentablemente, el historial de los miembros que presentaron notificaciones era deficiente, por lo que la Comisión les instó a cumplir sus obligaciones.

En el Comité Antidumping, la UE inició una investigación de reconsideración sobre las importaciones de patatas fritas congeladas procedentes de Bélgica y los Países Bajos por la Unión Aduanera del África Meridional; una reconsideración de las medidas sobre el azúcar refinado originario de Dinamarca, los Países Bajos, el Reino Unido y Bélgica por parte de Canadá y los derechos antidumping preliminares sobre las importaciones de chapas de aluminio de aleación común procedentes de siete Estados miembros de la UE por los Estados Unidos.

En el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias tuvo lugar un debate sobre el papel de la financiación inferior al valor de mercado a la hora de contribuir al exceso de capacidad. También se abordó el impacto perjudicial del exceso de capacidad en el medio ambiente, así como la pérdida de inversiones en I+D por parte de las industrias competidoras.

Durante las reuniones del Comité de Salvaguardias de la OMC, la UE presentó las investigaciones que se citan a continuación: Indonesia: prendas y complementos de vestir; Marruecos: acero laminado en caliente, productos de alambrón y barras de refuerzo, chapas laminadas en frío y postes de alumbrado; Sudáfrica: tornillos de acero con cabeza hexagonal; Turquía: fibras discontinuas de poliéster; y Ucrania: hipoclorito de sodio y perfiles de PVC. La UE defendió sus medidas de salvaguardia sobre determinados productos siderúrgicos, que fueron objeto de críticas por parte de India, China, Rusia, Japón, Suiza y Corea.

En los casos en que se imponen medidas de defensa comercial injustificadas, la Comisión puede recurrir a la solución de diferencias de la OMC, en particular cuando se hayan detectado problemas sistémicos significativos. Actualmente, existe un procedimiento de solución de diferencias en curso iniciado por la UE, que está relacionado con los derechos antidumping de Colombia sobre las patatas fritas congeladas procedentes de Bélgica, Alemania y los Países Bajos. Se espera que el informe final del grupo especial en este procedimiento esté disponible después del verano de 2022. En el procedimiento relativo a los derechos antidumping y antisubvenciones impuestos por los Estados Unidos a las importaciones de aceitunas negras españolas, el informe del grupo especial se adoptó el 20 de diciembre de 2021. El 1 de julio de 2022, las partes acordaron un período de aplicación razonable para los Estados Unidos que expirará el 14 de enero de 2023.

En noviembre de 2021, Valdis Dombrovskis, vicepresidente ejecutivo y comisario de Comercio, se reunió virtualmente con los ministros de Comercio de los Estados Unidos y Japón para renovar su asociación trilateral. Acordaron definir y abordar los retos mundiales de las políticas y las prácticas que distorsionan el mercado y que, actualmente, no están lo suficientemente contemplados por las normas de la OMC y los instrumentos de garantía de cumplimiento existentes. Los ministros convinieron en proseguir los debates trilaterales sobre tres ámbitos prioritarios:

* Determinación de los problemas debidos a prácticas no sujetas a las leyes del mercado.
* Determinación de lagunas en los instrumentos de garantía de cumplimiento existentes y de los ámbitos en que es necesario seguir trabajando a fin de desarrollar nuevas herramientas para abordar tales prácticas y de debatir la cooperación a la hora de utilizar las herramientas existentes.
* Determinación de los ámbitos en los que es necesario seguir trabajando para elaborar normas que aborden dichas prácticas.

5. Defensa comercial para apoyar otras políticas de la UE

# En su «Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme», publicada en 2021, la UE destacó la necesidad de armonizar y utilizar todas las herramientas comerciales para apoyar los objetivos políticos de la UE. En este contexto, los instrumentos de defensa comercial desempeñan un papel importante. Si bien su principal objetivo es proteger a los productores de la UE frente a las importaciones objeto de comercio desleal, con esta protección contribuyen a reforzar el compromiso de la UE con la apertura de los mercados y el comercio libre y justo, y contribuyen al objetivo de la autonomía estratégica abierta de la UE. Los conceptos intrínsecos de la defensa comercial son la competitividad, la equidad y el comercio basado en normas, que constituyen algunos de los elementos clave que sustentan los objetivos de la política comercial de la UE.

# Puesto que garantizan unas condiciones equitativas y una competencia leal para los productores de la UE, los instrumentos de defensa comercial contribuyen al crecimiento, la estabilidad del empleo, los ingresos y la inversión. Es imperativo que la industria de la UE sea capaz de invertir, entre otras cosas, en investigación y desarrollo para reforzar su viabilidad y su capacidad para cumplir los objetivos establecidos en iniciativas políticas más amplias, como el Pacto Verde y la Agenda Digital.

En particular, en el contexto del Pacto Verde, las medidas impuestas a productos o insumos, como los tejidos de fibra de vidrio (utilizados en la fabricación de palas para turbinas eólicas) procedentes de China y Egipto, y el vidrio solar (utilizado en la fabricación de paneles solares) procedente de China, protegen elementos importantes de la cadena de valor de la energía sostenible producidos en la UE frente a las prácticas comerciales desleales. En 2021, se impusieron medidas antidumping a las torres eólicas procedentes de China, que también representan un producto importante en el contexto de los objetivos de la UE en materia de energías renovables y reducción del CO2. En lugar de dificultar los objetivos en materia de energías renovables, tal como han puesto de manifiesto algunas partes interesadas, la Comisión subrayó que, si no se invierte en la fabricación moderna y en investigación y desarrollo, la industria europea perdería su posición en la carrera mundial por el liderazgo tecnológico en energía eólica. Las medidas apoyarán a los productores de torres eólicas de la Unión y generarán crecimiento, estabilidad del empleo, ingresos e inversiones. A su vez, los usuarios deben beneficiarse de una amplia base de productores de torres eólicas de acero competitivos, fiables y con una situación financiera sólida en la Unión. Si no se abordara la competencia desleal de las importaciones chinas, esto no sería posible. La Comisión concluyó que las medidas contribuirían al despliegue de la energía eólica en toda la Unión creando una igualdad de condiciones en el marco de la cual todos los operadores económicos, también los productores chinos, podrían competir en condiciones equitativas.

En el contexto de la Agenda Digital de la UE, las medidas antidumping impuestas a las importaciones de fibras ópticas procedentes de China en 2021 desempeñan un papel importante. Los cables de fibra óptica se utilizan para crear redes de banda ancha rápidas. Estas redes son fundamentales para apoyar el teletrabajo, el aprendizaje desde casa, la gestión de empresas o la prestación de servicios por parte de ciudadanos, empresas y entidades públicas en toda la UE. Dado que una de las principales prioridades de la Unión Europea es la implantación de infraestructuras de banda ancha de alta tecnología en toda la UE, los cables de fibra óptica son fundamentales en este contexto, así como para la Década Digital de la UE y su soberanía digital. Algunas partes interesadas alegaron que las medidas antidumping provocarían un aumento del precio total de los proyectos de red. Sin embargo, la Comisión constató que el coste de los cables de fibra óptica solo representa una pequeña parte de los costes totales de los proyectos de red y que no tendría una repercusión significativa. Si no se aplicaran medidas para hacer frente a las prácticas comerciales desleales de los exportadores chinos, el futuro de la industria de la UE estaría en peligro, ya que se enfrentaría a un mayor deterioro financiero en términos de rentabilidad e inversiones. Habida cuenta de la importancia de esta industria en la Agenda Digital de la UE, es fundamental garantizar que siga siendo viable y que no se vea debilitada por las importaciones y la competencia desleales.

# Cabe recordar que la imposición de medidas, cuando esté justificado, no impide que las importaciones procedentes de terceros países compitan de manera equitativa en el mercado de la Unión. Si bien cabe reconocer que sin medidas, los usuarios, los importadores, los clientes finales y los presupuestos públicos pueden beneficiarse de productos más baratos a corto plazo, las importaciones objeto de dumping inevitablemente expulsan del mercado de la Unión a los productores europeos. A largo plazo, esto se traduce en la pérdida de valiosas fuentes de suministro y, posiblemente, en un aumento de los precios de importación debido a la ausencia de competencia por parte de los productores de la Unión. A su vez, esto erosiona la base industrial de la UE en la que se basan otras políticas.

Por lo tanto, al restablecer la competencia leal, las medidas de defensa comercial contribuyen a mantener una producción competitiva, fiable y sólida desde el punto de vista financiero en la Unión. Al mismo tiempo, el enfoque equilibrado de la UE con respecto a los instrumentos, que en muchas ocasiones incluye la aplicación de la regla del derecho inferior, así como la realización de una evaluación del interés de la Unión antes de imponer medidas, garantizan que los usuarios sigan beneficiándose de una amplia base de proveedores.

Conclusión

En 2021 se presentaron retos de manera continua en el comercio mundial a medida que la UE volvía a la normalidad después de la pandemia de COVID-19. La UE siguió protegiendo a las empresas de la Unión del comercio desleal mediante la firme aplicación de los instrumentos de defensa comercial. Esto no solo contribuyó a lograr los objetivos generales de la política comercial de la UE, sino que apoyó indirectamente iniciativas políticas más amplias, como el Pacto Verde y la Agenda Digital. La mejora de la supervisión y la garantía de cumplimiento de las medidas reforzó aún más el importante papel que sigue desempeñando la defensa comercial a la hora de crear empresas europeas más resilientes.

1. [Informe Especial 17/2020: Instrumentos de defensa comercial: el sistema de protección de las empresas de la UE contra las importaciones objeto de dumping y subvenciones funciona correctamente (europa.eu)](https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=54349). [↑](#footnote-ref-2)
2. Artículo 23 del Reglamento antidumping de base (DO L 176 de 30.6.2016, p. 21), artículo 34 del Reglamento antisubvenciones de base (DO L 176 de 30.6.2016, p. 55) y artículo 23 del Reglamento sobre salvaguardias de base (DO L 83 de 27.3.2015, p. 16). [↑](#footnote-ref-3)
3. Artículo 11 del Reglamento (UE) 2015/478, de 11 de marzo de 2015 (DO L 86 de 27.3.2015, p. 16). [↑](#footnote-ref-4)
4. <https://webgate.ec.europa.eu/siglbo/post-surveillance>. [↑](#footnote-ref-5)