COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.9.2024
COM(2024) 413 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Cuadragésimo segundo Informe anual de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo 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 2023

{SWD(2024) 221 final}

RESUMEN

Este es el 42.º Informe de la Unión Europea (UE) en materia de actividad de defensa comercial. Abarca las actividades antidumping, antisubvenciones y de salvaguardia de la UE, las actividades de defensa comercial de terceros países con respecto a mercancías importadas de la UE, así como las actividades del consejero auditor en 2023. Va acompañado de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión que proporciona información y estadísticas más detalladas.

En 2023, la UE abrió más del doble de casos nuevos casos que en 2022, una cifra más próxima a la media del período anterior a 2022. Uno de los nuevos casos de 2023 consistió en una investigación antisubvenciones sobre los vehículos eléctricos de batería procedentes de China que la Comisión puso en marcha por iniciativa propia en respuesta a la amenaza de perjuicio económico.

Como resultado del planteamiento firme y constante de la UE de hacer frente al comercio desleal, a finales de 2023 había 182 medidas en vigor que protegían cerca de medio millón de puestos de trabajo directos. La eficacia de estas medidas depende de un adecuado control del cumplimiento que garantice que logran el efecto deseado. Por lo tanto, la Comisión sigue dando prioridad al seguimiento y a la actuación cuando los exportadores intentan eludir derechos. En 2023 se investigaron cuatro medidas respecto de las que había sospechas de elusión, y dos medidas se ampliaron a otros países para hacer frente a prácticas de transbordo. Más de una quinta parte de las medidas en vigor hace frente a prácticas de elusión, lo que refleja la firme respuesta de la Comisión a este problema.

El aumento de las nuevas investigaciones iniciadas por la UE en 2023 vino acompañado de un incremento de los casos abiertos en terceros países contra la UE o sus Estados miembros. En 2023 se abrieron veinte casos de este tipo, frente a los siete de 2022. Esta situación, que supone un reto para los exportadores de la UE afectados, se ve agravada por un preocupante aumento del uso de salvaguardias por parte de algunos socios comerciales de la UE. Una parte importante de la labor de los servicios de defensa comercial de la UE consiste en orientar y apoyar a los exportadores y en poner de relieve las deficiencias de que adolecen estas investigaciones de terceros países, a fin de garantizar que se siga teniendo acceso a los mercados de terceros países. En 2023, la Comisión intervino con éxito en dos investigaciones de salvaguardia, una en Marruecos, que se dio por concluida, y otra en la India, donde no se recomendó la imposición de restricciones a las importaciones procedentes de la UE.

El informe también se centra en las pequeñas y medianas empresas (pymes) y en la manera en que la Comisión ayuda a este importante grupo económico a hacer uso de los instrumentos de defensa comercial. Las pymes se han visto afectadas de manera desproporcionada por las crisis sucesivas de los últimos años: desde la COVID-19 hasta la agresión militar de Rusia contra Ucrania, pasando por la crisis energética y el aumento de la inflación. Las pymes

siguen enfrentándose a la volatilidad y son más vulnerables a las restricciones del suministro y a la escasez de mano de obra, pero también a una competencia desleal que distorsiona la igualdad de condiciones. La Comisión se ha comprometido a garantizar que las pymes tengan el mismo acceso a los instrumentos de defensa comercial y la misma posibilidad de beneficiarse de ellos que las empresas más grandes. Las medidas de defensa comercial tienen una importante repercusión para las pymes: solo las medidas antidumping sobre las baldosas de cerámica protegen más de 100 000 puestos de trabajo.

Por último, el informe destaca algunos de los principales retos, avances y logros en el ámbito de la defensa comercial a lo largo de los últimos cinco años.

I APLICACIÓN DE INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL (IDC) EN 2023

1. ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN

1.1. Descripción general

A finales de 2023, la UE contaba con 182 medidas definitivas de defensa comercial en vigor, entre ellas 120 medidas antidumping definitivas (ampliadas en 36 casos a raíz de investigaciones antielusión), 21 medidas antisubvenciones (ampliadas en 4 casos a raíz de investigaciones antielusión) y 1 medida de salvaguardia. Había 5 medidas más de este tipo que en 2022, de forma que se protegían unos 493 000 puestos de trabajo directos en la UE.

En 2023 se llevaron a cabo 91 investigaciones, una cifra similar a la de años anteriores (fueron 99 en 2022). Estas consistieron en 21 investigaciones originales y 70 reconsideraciones. A finales de 2023, había 39 investigaciones en curso.

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.

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

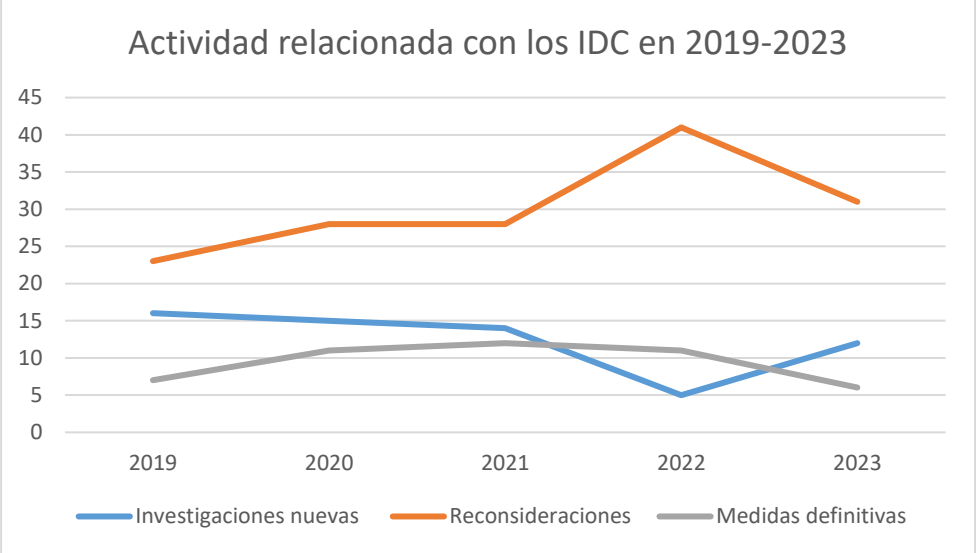
En 2023, la Comisión inició 12 investigaciones (10 antidumping y 2 antisubvenciones), con lo que se retomaron las cifras del período anterior a 2022. En 2022, por las razones expuestas en el informe del año pasado, la Comisión tan solo inició 5 nuevas investigaciones antidumping y antisubvenciones, una cifra excepcionalmente baja.

Aunque las investigaciones normalmente se basan en denuncias de la industria, en 2023 la Comisión inició de manera excepcional una investigación por iniciativa propia, relativa a las importaciones de vehículos eléctricos de batería procedentes de China. La Comisión había recopilado pruebas que demostraban la existencia de una amplia gama de subvenciones chinas, así como una amenaza de perjuicio para la industria de vehículos eléctricos de batería de la UE debido a un aumento masivo del exceso de capacidad china. También había pruebas de un rápido crecimiento de las importaciones a bajo precio y subvencionadas de estos vehículos en la UE.

El número de reconsideraciones iniciadas cayó de 41 en 2022 a 31 en 2023. Entre ellas se incluían 10 reconsideraciones por expiración de las medidas vigentes y reconsideraciones provisionales para revisar o ajustar el nivel de las medidas vigentes. Este descenso, en particular de las reconsideraciones por expiración, está asociado al hecho de que en 2023 expiraban menos medidas que en años anteriores.

En total, se iniciaron 43 investigaciones antidumping y antisubvenciones nuevas y de reconsideración, lo cual se ajusta en líneas generales a los niveles anuales de actividad de los últimos cinco años.

La Comisión impuso derechos provisionales en 5 investigaciones antidumping y dio por concluidas 6 investigaciones antidumping con la imposición de derechos definitivos. La Comisión puso fin a una investigación antisubvenciones (ácidos grasos) sin imponer medidas, ya que se retiró la denuncia. No obstante, prosiguió la investigación antidumping sobre este mismo producto, ya que su conclusión no redundaba en interés de la UE. En 2023 se dieron por concluidas 23 reconsideraciones por expiración con una confirmación de los derechos correspondientes. Al final del período de imposición de cinco años, 2 medidas antidumping expiraron automáticamente.



1.3. Investigaciones de salvaguardia

En 2023 se examinaron dos medidas de salvaguardia.

La Comisión llevó a cabo una reconsideración[1] de la medida de salvaguardia que la UE había impuesto en 2019 a las importaciones de determinados productos siderúrgicos con el fin de evaluar si estaba justificado poner fin anticipadamente a la medida. La reconsideración puso

[1] Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1301 de la Comisión, de 26 de junio de 2023, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159 de la Comisión, que impone una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DO L 161 de 27.6.2023, p. 44).

de manifiesto que la presión de las importaciones seguía siendo elevada: el mercado de la UE seguía siendo atractivo para los países exportadores, tanto en términos de volumen como de precios, y seguía existiendo un alto nivel de penetración de las importaciones en el mercado de la UE. Entre los años 2021 y 2022, las importaciones habían aumentado, pese a una reducción del consumo. El exceso de capacidad global en el sector siguió aumentando y los países exportadores no habían encontrado otras vías para dar salida a sus productos y compensar los volúmenes comerciales perdidos en los mercados de los EE. UU. y la UE desde 2018, por lo que el riesgo de desvío comercial seguía siendo pertinente y estando presente. Por tanto, la Comisión concluyó que poner fin anticipadamente a la medida de salvaguardia a más tardar el 30 de junio de 2023 habría puesto en peligro a la industria siderúrgica de la UE y su situación económica. Tomando como base los datos de las importaciones del año anterior, la Comisión también actualizó la lista de países en desarrollo sujetos a la medida y excluidos de su ámbito de aplicación. Además, se introdujeron otras modificaciones de la medida de salvaguardia del acero para facilitar los flujos comerciales de determinados productos entre Gran Bretaña e Irlanda del Norte[2].

En enero de 2023, la Comisión inició una reconsideración para ejecutar una sentencia del Tribunal General relativa a la medida bilateral de salvaguardia impuesta en 2019[3] a las importaciones de arroz índica originario de Camboya y Myanmar/Birmania en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas. La reconsideración concluyó en marzo de 2024 con el restablecimiento de la medida de salvaguardia.

1.4. Verificaciones en las investigaciones

Para garantizar una toma de decisiones sólida y un resultado correcto, es esencial que la información utilizada en las investigaciones de defensa comercial sea exacta y esté completa.

En 2023, la Comisión verificó los datos de 136 empresas, 78 de ellas en la UE y 58 en terceros países. La mayor parte de estos ejercicios de verificación se llevaron a cabo *in situ* en las propias empresas, y solo se verificaron a distancia los datos de 15 empresas, un proceso que se introdujo en 2020 para hacer frente a las restricciones de viaje asociadas a la COVID-19.

[2] Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1331 de la Comisión, de 29 de junio de 2023, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/159, que impone una medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de determinados productos siderúrgicos (DO L 166 de 30.6.2023, p. 98) y Reglamento (UE) 2020/2170 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre la aplicación de los contingentes arancelarios de la Unión y otros contingentes de importación (DO L 432 de 21.12.2020, p. 1).
[3] La medida había expirado en enero de 2022.

2. APLICACIÓN Y GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO EFECTIVAS DE LOS IDC

2.1. Seguimiento, supervisión y garantía de cumplimiento de las medidas (véanse los anexos J, K, M y Q)

Garantizar la eficacia de las medidas de defensa comercial sigue siendo una de las principales prioridades de la Comisión. Por ello, esta supervisa la repercusión de los derechos antidumping y compensatorios en los flujos de importación y actúa con prontitud cuando se eluden las medidas o los derechos. Este seguimiento refuerza la política de defensa comercial de la UE garantizando que se respetan las medidas vigentes y, en última instancia, que estas cumplen el propósito previsto. El objetivo último del seguimiento es combatir las prácticas de elusión y absorción[4], incluido el fraude.

Se entiende que existe elusión cuando se produce un cambio en las características del comercio entre terceros países y la UE que se deriva de una práctica, proceso o trabajo para el que no existe una causa o una justificación económica adecuada distinta del establecimiento del derecho. De no vigilarse, merma la eficacia de la defensa comercial y debilita la repercusión de las medidas correctoras, lo que dificulta que los países puedan combatir y corregir las prácticas comerciales desleales.

En los últimos años, la Comisión se ha enfrentado a prácticas de elusión cada vez más complejas. Cada vez se recurre en menor medida a estrategias más básicas como el «montaje con destornillador» de componentes o el mero transbordo de mercancías a través de terceros países. Estas estrategias están dando paso a procesos de montaje que requieren cierto grado de actividad industrial que puede modificar la naturaleza del producto, añadiendo, no obstante, un valor muy limitado a los bienes finales. A continuación, estos se importan en la UE eludiendo el pago de los derechos impuestos anteriormente.

El seguimiento implica un análisis constante de los flujos comerciales, teniendo en cuenta todos los factores necesarios para interpretar la evolución del mercado tras la imposición de medidas.

Un aspecto que es objeto de un estrecho seguimiento es el hecho de que los tipos de derecho más bajos o nulos aplicados a exportadores concretos, concedidos por sus circunstancias específicas, abren la posibilidad de que operadores fraudulentos eludan sus derechos por medio de desvíos[5]. Estos riesgos se contrarrestan con disposiciones especiales de seguimiento. En 2023 se incluyeron cláusulas de este tipo en todos los Reglamentos por los que se imponían medidas definitivas con diferentes tipos de derechos individuales, lo que elevó el número total de medidas con una cláusula de seguimiento especial a 62.

[4] Esto se produce cuando los exportadores reducen sus precios para compensar o «absorber» los derechos.

[5] La venta del bien a un productor exportador que, o bien no está sujeto a medidas antidumping, o bien está sujeto a un derecho inferior, y que a continuación exporta el producto.

Si la Comisión dispone de pruebas suficientes, ya sea gracias a sus propias actividades de seguimiento o a la industria, de que se están eludiendo las medidas, esta abre una investigación antielusión.

En 2023, la Comisión inició investigaciones antielusión sobre 4 medidas dirigidas a las operaciones de transbordo y montaje:

- las medidas antisubvenciones sobre las importaciones de biodiésel procedentes de Indonesia a través de China y el Reino Unido;
- las medidas antidumping sobre las importaciones de contrachapado procedentes de Rusia a través de Turquía y Kazajistán; y
- las medidas antidumping y antisubvenciones sobre las importaciones de productos planos de acero inoxidable laminados en frío procedentes de Indonesia a través de Taiwán, Turquía y Vietnam.

En 2023, la Comisión concluyó 2 investigaciones antielusión relativas a las medidas antidumping sobre los productos planos de acero inoxidable laminados en caliente originarios de Indonesia y sobre determinados accesorios de tubería de acero inoxidable para soldadura a tope originarios de China. En ambos casos, la Comisión constató que las medidas se estaban eludiendo a través de operaciones en otros países. En el caso de los productos planos de acero inoxidable laminados en caliente, las medidas se ampliaron a las importaciones procedentes de Turquía y, en el de los accesorios de tubería, las medidas se ampliaron a las importaciones procedentes de Malasia.

En 2023, la Comisión puso fin asimismo a una investigación antiabsorción sobre las medidas aplicadas a los cables de fibras ópticas originarios de China, que desembocó en un aumento significativo de los derechos impuestos.

Además de las medidas antielusión y antiabsorción anteriormente descritas, la Comisión también alerta a las autoridades aduaneras y a las asociaciones de la industria de la UE de los casos en los que podrían surgir problemas. Así, los anima a supervisar y controlar también los flujos comerciales y las partidas importadas, y a formular observaciones al respecto. Esta actividad se ve reforzada por la estrecha cooperación con las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento [la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y las autoridades de los Estados miembros].

En 2023, la Comisión siguió supervisando los compromisos asumidos por los productores exportadores de ácido cítrico de China y de biodiésel de Argentina, a fin de garantizar que los exportadores cumplieran con sus obligaciones y que las suspensiones de derechos que se les habían concedido estuvieran efectivamente justificadas. Sin embargo, a comienzos de 2024, la Comisión retiró su aceptación de los compromisos referentes al ácido cítrico debido a un incumplimiento de las condiciones y al abuso de confianza, y los exportadores pasaron a estar sujetos al derecho antidumping.

El sistema de seguimiento *ex post* de las importaciones de acero y aluminio continuó en 2023 con la publicación mensual de datos en la sección dedicada al comercio del sitio web de la Comisión[6]. Este seguimiento proporciona información sobre los flujos de importación de los productos incluidos en el ámbito de aplicación de las medidas del artículo 232 de los EE. UU.

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

En 2023, el Tribunal General y el Tribunal de Justicia dictaron 25 sentencias y autos en casos relacionados con IDC. El Tribunal General dictó 14 sentencias, mientras que el Tribunal de Justicia resolvió 10 recursos (de los cuales uno se refería a una demanda de intervención) y una petición de decisión prejudicial. En 2023, se incoaron 18 nuevos procedimientos judiciales por casos relacionados con los IDC: 9 ante el Tribunal General y 9 ante el Tribunal de Justicia.

En 2023, la jurisprudencia abordó varios temas importantes, los cuales se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Dos cuestiones especialmente destacadas que fueron objeto de control judicial por primera vez, y que el Tribunal confirmó, fueron: la manera en que la Comisión gestiona la atribución de contribuciones financieras transfronterizas en las investigaciones antisubvenciones; y la metodología para calcular el dumping en los casos de importaciones procedentes de países en cuya economía se dan distorsiones inducidas por el Estado, esto es, el artículo 2, apartado 6 *bis*, del Reglamento antidumping de base7. Otras cuestiones que surgieron en los asuntos judiciales fueron: las consecuencias de incumplir compromisos; los efectos de los precios, la subcotización y la subvalorización (margen de perjuicio8); la definición de una asociación representativa de importadores o exportadores, el análisis de distorsiones significativas y el inicio de las reconsideraciones por expiración. La Comisión prevaleció en todas las cuestiones mencionadas, excepto en el caso de la última, que actualmente es objeto de recurso.

3. NORMAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LOS IDC

Los cambios introducidos en la legislación de defensa comercial de la UE en 2017 y 2018 reflejan el compromiso de esta con unas normas sociales y medioambientales estrictas.

Con la introducción en 2017 de la metodología de cálculo del dumping para aquellos casos en que la interferencia del Estado distorsiona significativamente el mercado, debe seleccionarse un país representativo adecuado para establecer un valor normal no distorsionado. Cuando

[6] *Steel and Aluminium Monitoring* [«Seguimiento del acero y el aluminio», disponible en inglés] (europa.eu).
[7] Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea.
[8] Diferencia entre los precios de importación y el coste de producción de la industria de la UE más un margen razonable de beneficio.

hay más de un país con datos adecuados disponibles, la Comisión puede tener en cuenta las diferencias entre los niveles de protección social y medioambiental de los países propuestos al seleccionar el país representativo.

En 2023, en dos casos antidumping en los que se utilizó la metodología para distorsiones significativas, la cuestión de las normas sociales y medioambientales no entró en juego en el proceso de selección de un país representativo. En ambos casos, solo un posible país representativo disponía de los datos adecuados.

Los cambios legislativos introducidos en junio de 2018 para modernizar la defensa comercial dieron lugar a nuevos casos en los que las investigaciones tienen en cuenta consideraciones sociales y medioambientales a la hora de calcular un margen de perjuicio. En concreto, los costes de producción de la industria de la UE pueden incluir el coste del cumplimiento de acuerdos medioambientales multilaterales y de convenios de la Organización Internacional del Trabajo durante el período de vigencia de cualquier medida. Por ejemplo, incluyen el coste futuro adicional de garantizar el cumplimiento del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, que es una piedra angular de la política de la UE a la hora de cumplir los acuerdos medioambientales multilaterales. En cada caso, el coste adicional para los productores de la UE se basó en el precio estimado de los derechos de emisión de la UE que tendrían que adquirirse durante el período en que las medidas estuviesen en vigor. Estos costes figuraban en los cinco casos antidumping siguientes (de un total de seis) que finalizaron en 2023 con la imposición de medidas definitivas: ruedas de aluminio (Marruecos), ácidos grasos (Indonesia), baldosas de cerámica (India/Turquía) e hilados de poliéster (China). La suma de estos costes dio lugar a un aumento de los precios no perjudiciales[9] y, por ende, de los márgenes de perjuicio. No obstante, en todos los casos, las medidas impuestas no se vieron directamente afectadas porque se basaban en los márgenes de dumping[10]. Únicamente se produce una repercusión en el nivel definitivo de las medidas cuando los derechos impuestos se basan en márgenes de perjuicio.

4. ACTIVIDADES DEL CONSEJERO AUDITOR

La función del consejero auditor es garantizar que las partes interesadas afectadas por procedimientos o medidas en virtud de la legislación de la UE relativa al comercio internacional puedan ejercer efectivamente sus derechos procesales, como el derecho a ser oído. En 2023, el consejero auditor recibió 16 solicitudes de intervención, de las cuales 15 se referían a procedimientos de defensa comercial (13 solicitudes de productores exportadores y 2 de usuarios de la UE), entre ellas 3 solicitudes de ampliación del plazo para formular observaciones. Las principales cuestiones que se plantearon en las solicitudes se referían a la divulgación de información adicional o a objeciones a los hechos y las conclusiones. En 2 casos, las partes interesadas plantearon cuestiones ajenas al mandato del consejero auditor,

[9] El precio que se espera que la industria cobre en circunstancias normales, es decir, en ausencia de importaciones objeto de dumping o subvencionadas.
[10] El tipo del derecho se basa en el margen de dumping, a menos que un tipo inferior elimine el perjuicio.

como la conclusión inmediata de la investigación y la concesión a una empresa de la condición de parte interesada. En otro caso, la parte interesada retiró su solicitud, y en algunos casos el consejero auditor recibió solicitudes dirigidas esencialmente a los servicios responsables de la investigación.

En 2023 no se celebraron audiencias debido a la práctica establecida del consejero auditor de pedir a las partes interesadas que expresen sus inquietudes en primer lugar a los servicios de la Comisión responsables de la investigación, en lugar de conceder una audiencia de inmediato. En 2023, las partes interesadas lograron resolver sus inquietudes directamente con los equipos de investigación. El consejero auditor siguió de cerca el proceso de resolución y permaneció a disposición de las partes interesadas.

El consejero auditor constató que los derechos procesales de las partes se habían respetado en todos los casos.

En conclusión, a lo largo de 2023, hubo una cooperación ejemplar entre el consejero auditor y los servicios de los IDC.

5. TRATAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE DEFENSA COMERCIAL QUE AFECTAN A LA UE

Dado que es uno de los principales exportadores del mundo, la UE suele ser objeto de investigaciones de defensa comercial por parte de terceros países. Aunque no se cuestiona el derecho a recurrir a instrumentos de defensa comercial de conformidad con las normas de la OMC, en ocasiones las investigaciones de terceros países pueden no ajustarse a las normas exigidas. Las medidas impuestas a raíz de tales investigaciones se convierten en un obstáculo grave e injustificado para que la industria de la UE acceda a los mercados de terceros países.

Por ello, la Comisión supervisa periódicamente las investigaciones llevadas a cabo por terceros países e interviene para apoyar a la industria de la UE o a los Estados miembros. Las intervenciones de la Comisión tienen por objeto minimizar el efecto negativo que las medidas de defensa comercial injustificadas o desleales pueden tener sobre las empresas de la UE en los mercados de exportación.

Cuando un tercer país pone en marcha una investigación sobre IDC contra la UE, la Comisión interviene, cuando procede, para impugnar procedimientos o alegaciones que puedan no ajustarse a las normas de la OMC. Por término medio, la Comisión interviene en unos 50 casos al año mediante la presentación de escritos a las autoridades encargadas de las investigaciones y participando en audiencias para garantizar el respeto de los derechos e intereses de los exportadores de la UE.

En varias ocasiones, las intervenciones de la Comisión han dado lugar a un resultado más favorable para los exportadores de la UE que el que podría haberse obtenido sin ellas. Los logros de la Comisión en 2023 se exponen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto, y a continuación se ofrecen algunos ejemplos.

- En octubre de 2022, Marruecos inició una investigación de salvaguardia sobre las importaciones de cámaras de aire para bicicletas, velocípedos, motocicletas y patinetes, lo que podía tener un efecto en las exportaciones de la UE por valor de unos 2 millones EUR. La Comisión intervino de inmediato, poniendo de relieve las deficiencias que se produjeron en el inicio de la investigación, así como en el análisis del perjuicio y la causalidad. El 3 de julio de 2023, Marruecos decidió dar por concluida la investigación sin imponer medidas.
- En octubre de 2022, la India inició una investigación de salvaguardia sobre las importaciones de cloruro de polivinilo. La Comisión defendió firmemente las exportaciones de la UE por valor de 48 millones EUR, presentó un escrito y participó en una audiencia pública. En mayo de 2023, la India publicó unas conclusiones en las que recomendaba la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones procedentes de China, los EE. UU., Taiwán y Rusia. No se recomendó imponer restricciones a las importaciones procedentes de la UE. La investigación sigue todavía en curso.
- La Comisión también intervino en 2023 en una investigación antidumping sobre el nitrato de amonio originario de Lituania iniciada en junio de 2022 por la Comisión Antidumping australiana. El interés económico de la UE fue de unos 5 millones EUR. La investigación concluyó en agosto de 2023 debido a la ausencia de perjuicio.
- En febrero de 2023, los EE. UU. iniciaron una investigación antidumping sobre los productos de la línea de estañado procedentes de Alemania y los Países Bajos. El interés económico en juego en ese caso fue muy significativo (1 000 millones EUR), superior al de cualquier otro caso de defensa comercial de los EE. UU. contra la UE o sus Estados miembros. La Comisión participó muy activamente en la investigación, que se dio por concluida oficialmente en enero de 2024.

A finales de 2023, había 176 medidas de defensa comercial en vigor que afectaban a las exportaciones de la UE, es decir, 6 más que en 2022. El número total de medidas en vigor ha empezado a aumentar de nuevo, tras descender brevemente a 170 en 2022. El antidumping sigue siendo el instrumento de defensa comercial más utilizado. En 2023, había 127 medidas antidumping, 42 medidas de salvaguardia y 7 medidas antisubvenciones, frente a las 126 medidas antidumping, 37 medidas de salvaguardia y 7 medidas antisubvenciones de 2022.

Los EE. UU. siguen siendo los usuarios más frecuentes de IDC contra las exportaciones de la UE, con 38 medidas en vigor. Le siguen China y Turquía, con 18 medidas cada uno, mientras que Brasil e Indonesia han impuesto 11 medidas respectivamente. Otros usuarios activos de IDC son Canadá, con 9 medidas definitivas en vigor, seguido de Australia, Madagascar y Sudáfrica, cada uno con 7 medidas en vigor contra las exportaciones de la UE en 2023.

En 2023, se iniciaron 20 nuevas investigaciones contra la UE o los Estados miembros, lo que supone un aumento significativo con respecto a 2022, cuando solo hubo 7, una de las cifras más bajas del último decenio. Las investigaciones de salvaguardia nuevas supusieron el 60 % de los casos nuevos (12 de 20 casos), mientras que las otras 8 fueron investigaciones antidumping. Indonesia y Madagascar destacan por haber iniciado un número significativo de

nuevas investigaciones de salvaguardia el año pasado (5 y 4 investigaciones, respectivamente).

Se ha observado una tendencia similar respecto de la imposición de medidas nuevas. De las 11 medidas nuevas impuestas en 2023 que afectaban a las exportaciones de la UE, 7 eran de salvaguardia y el resto, antidumping. Estas cifras contrastan con las 12 medidas impuestas en 2022, de las cuales tan solo 2 eran de salvaguardia, mientras que el resto eran antidumping. En 2023, solo Madagascar introdujo 3 nuevas medidas de salvaguardia.

Este aumento de las investigaciones de salvaguardia es especialmente preocupante, ya que, con arreglo a las normas de la OMC, las medidas de salvaguardia se aplican a las importaciones procedentes de cualquier país, en lugar de centrarse únicamente en aquellos países de origen en los que existen condiciones comerciales desleales. Por este motivo, las salvaguardias son las más restrictivas de todos los IDC, y solo deben utilizarse en respuesta a un aumento de las importaciones causado por un acontecimiento imprevisto y cuando se cumplan criterios estrictos. La Comisión ha intervenido en todos los casos en los que se han detectado problemas y deficiencias sistémicos.

6. ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA OMC

Dos veces al año, en primavera y en otoño, la OMC celebra reuniones de los Comités de Subvenciones y Medidas Compensatorias, Antidumping y de Salvaguardias. En conexión con el Comité Antidumping, la OMC también alberga grupos de trabajo dedicados a la aplicación, en los que los miembros comparten su enfoque práctico respecto a las investigaciones en este ámbito. También hay sesiones informales para los «Amigos de las investigaciones de salvaguardia». Además, en mayo de 2023, la OMC organizó un taller para los jefes de las autoridades encargadas de las investigaciones.

Estas reuniones brindan a los miembros de la OMC la oportunidad de supervisar la aplicación de los acuerdos por parte de las autoridades encargadas de las investigaciones y proporcionan un foro para intercambiar puntos de vista e inquietudes sobre casos de defensa comercial. La UE desempeña un papel activo en todos estos comités, planteando cuestiones que suscitan preocupación y defendiendo sus propias actuaciones.

En el Comité Antidumping, la UE expresó sus inquietudes por la investigación de los EE. UU. sobre los productos de la línea de estañado procedentes de Alemania y los Países Bajos, entre otros países (la investigación contra los Países Bajos se dio por concluida en enero de 2024). La UE recalcó la falta de pruebas de dumping y alegó que el caso equivalía a una investigación de salvaguardia que abarcaba casi todas las importaciones en los EE. UU. La UE defendió sus actuaciones frente a las críticas expresadas por otros miembros en algunos casos, como los relacionados con las llantas con bulbo procedentes de Turquía, los ácidos grasos procedentes de Indonesia y los tubos maleables procedentes de la India. Además, refutó las críticas infundadas formuladas por China en relación con la prolongada duración de algunas medidas.

La UE participó en el Grupo de Trabajo sobre Aplicación dedicado a las medidas antidumping, que se reunió una sola vez en 2023. El debate se centró en el análisis de precios y la evaluación de las causas del perjuicio en las investigaciones antidumping.

De conformidad con el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), en 2023 debían notificarse las subvenciones, lo que tiene lugar cada dos años. La actualización de las notificaciones a cargo de la Secretaría de la OMC puso de manifiesto que tan solo algo más de un tercio de los miembros había cumplido sus obligaciones de notificación con arreglo al Acuerdo SMC. La Comisión presentó la notificación de subvenciones de la UE, que abarcaba las subvenciones concedidas a nivel de la UE, así como las de los Estados miembros. La UE propugnó un mayor cumplimiento de las obligaciones de notificación. Para ayudar a otros miembros de la OMC en este ejercicio, la Comisión participó en un acto organizado por la Secretaría de la OMC en junio de 2023 sobre cómo redactar una notificación de subvenciones.

En el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias ordinario, la UE defendió su decisión de iniciar una investigación antisubvenciones sobre los vehículos eléctricos de batería procedentes de China en respuesta a las críticas de este país. La UE planteó la cuestión de la decisión de China, tras una reconsideración por expiración, de mantener las medidas sobre la fécula de patata procedente de la UE, a pesar de que las subvenciones no eran específicas ni recurribles. Los miembros del Comité también debatieron sobre la repercusión de las subvenciones en la creación de exceso de capacidad y los efectos en los países en desarrollo.

En el Comité de Salvaguardias, varios países criticaron la proliferación de medidas de salvaguardia a nivel mundial y el hecho de que se impongan durante períodos prolongados y se prorroguen por defecto. Asimismo, se planteó la preocupación de que a menudo se impongan medidas de salvaguardia al mismo tiempo que medidas antidumping, medidas compensatorias y otro tipo de medidas unilaterales sobre el mismo producto. La UE defendió su salvaguardia del acero ante las críticas de varios países, que alegaron que la medida debería haberse dado por terminada en lugar de ampliarse. La UE expresó su inquietud por las prácticas generales de salvaguardia de otros miembros, en particular por la preocupante tendencia de Indonesia a hacer un uso excesivo e indebido del instrumento, con normas deficientes en materia de inicio, divulgación y transparencia. En cuanto a la propuesta de los EE. UU. de transferir al Comité el grupo informal «Amigos de las investigaciones de salvaguardia», no se alcanzó un consenso debido a la oposición de la India.

En mayo de 2023, la OMC organizó el taller para los jefes de las autoridades encargadas de las investigaciones, cuyo objetivo era reunir a altos cargos responsables de la toma de decisiones para propiciar un intercambio abierto de información, ideas y mejores prácticas. En él se celebraron debates sobre temas como la evolución de la legislación y la práctica, retos relacionados con los recursos y la formación, la realización de investigaciones durante la pandemia, así como las reconsideraciones administrativas y los controles arbitrales y judiciales.

En junio de 2023, la UE, en nombre de los veintisiete Estados miembros, aceptó el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones a la Pesca que se había formalizado el año anterior en la 12.ª Conferencia Ministerial. El Acuerdo entrará en vigor una vez que dos tercios de los miembros de la OMC lo hayan aceptado. Además, prosiguieron las negociaciones de la OMC sobre las cuestiones pendientes para lograr un acuerdo global.

También en 2023, la UE y otros miembros afines de la OMC avanzaron con las líneas de trabajo relacionadas con las subvenciones en el marco de la iniciativa de la OMC de Reforma de las Subvenciones a los Combustibles Fósiles[11] y en el marco de los Debates Estructurados sobre el Comercio y la Sostenibilidad Ambiental[12].

En 2023, la cooperación trilateral con los EE. UU. y Japón continuó centrándose en hacer frente a las políticas y prácticas distorsionadoras del mercado, incluidas las subvenciones que actualmente no se abordan suficientemente en las normas de la OMC. Los socios también se centraron en localizar ejemplos concretos y en intercambiar información sobre el comportamiento no compatible con el mercado en diversos sectores, así como sobre posibles herramientas para hacer frente a las prácticas detectadas.

II PYMES E IDC

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son la columna vertebral de la economía europea. Los 24 millones de pymes de la UE representan el 99 % de todas las empresas de su territorio, son responsables de dos tercios del empleo en el sector privado de la UE y están profundamente arraigadas en las comunidades locales. Suponen más de la mitad del valor añadido del sector empresarial no financiero de la UE y son el caldo de cultivo idóneo de Europa para la innovación, la diversidad y la igualdad. Las pymes son esenciales para las transiciones ecológica y digital de la UE y su prosperidad a largo plazo[13].

Para estas empresas, la igualdad de condiciones reviste especial importancia, ya que son particularmente vulnerables a los efectos perjudiciales de la competencia desleal. En general, aunque no siempre, tienen menos experiencia, conocimientos y recursos a la hora de participar en investigaciones de defensa comercial.

Pese a ello, al mismo tiempo, las pymes están sujetas a los mismos derechos y obligaciones en las investigaciones de defensa comercial que las empresas más grandes, ya que los requisitos legales son idénticos, independientemente del tamaño de la empresa. Algunos ejemplos de tales requisitos son el nivel de pruebas requerido en una denuncia, los plazos para responder a los cuestionarios o enviar información, el acceso a archivos o la cooperación. Dado que los

[11] Reforma de las Subvenciones a los Combustibles Fósiles (OMC).
[12] Comercio y sostenibilidad medioambiental (OMC).
[13] Informe anual de 2023 sobre las pymes europeas.

recursos y la capacidad de las pymes son limitados, la Comisión ha tratado de dar con maneras prácticas de minimizar las dificultades con que puedan toparse al recurrir a la defensa comercial.

La importancia de ayudar a las pymes a acceder a los IDC se reconoció formalmente en 2018, cuando los IDC se modernizaron y el Parlamento Europeo y el Consejo incluyeron referencias específicas en el Reglamento antidumping de base[14] (artículo 5, apartado 1 *bis*) y en el Reglamento antisubvenciones de base[15] (artículo 10, apartado 1 *bis*).

Información para las pymes

Ya en 2004 se creó un servicio de asistencia a las pymes en materia de defensa comercial para resolver las cuestiones de carácter general o específico de estas empresas. Desde entonces, muchas de ellas han utilizado este servicio, que en 2018 fue mejorado y al que se le concedió un estatuto oficial en el ejercicio de modernización.

Al mismo tiempo, la Comisión publicó una guía sobre los IDC destinada específicamente a las pymes[16] en una página web dedicada a este tipo de empresas[17], que también se puso en marcha en junio de 2018. La página web ayuda a estas empresas a desenvolverse con el sistema, no solo dentro de la UE, sino también si se ven afectadas por investigaciones de defensa comercial en terceros países.

El Tribunal de Cuentas Europeo elogió estas iniciativas en su informe de auditoría de 2020 sobre los IDC de la UE[18]. Sin embargo, el informe instaba a la Comisión a ir más allá y a «[d]ar a conocer los instrumentos de defensa comercial [...] prestando especial atención a las necesidades específicas de las pymes». En 2021, la Comisión siguió esta recomendación desarrollando y publicando una guía detallada de siete módulos para las investigaciones de defensa comercial, que puso a disposición en línea en todas las lenguas oficiales de la Unión[19] en 2022.

Las diversas guías se han complementado con sesiones de formación e información impartidas directamente a las pymes, ya sean productoras, usuarias o importadoras, a través de las Jornadas de Acceso a los Mercados en Francia, Croacia, Italia y Estonia, así como en línea para garantizar una mayor difusión por toda la UE. Estas sesiones, que se celebraron con mayor frecuencia en 2023, a menudo fueron la primera toma de contacto de algunas pymes

[14] Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea.

[15] Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea.

[16] IDC, instrumentos de defensa comercial, antidumping y antisubvenciones, Oficina de Publicaciones de la UE (europa.eu).

[17] Ayuda para las pymes, Comisión Europea (europa.eu).

[18] Informe Especial n.º 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» |Tribunal de Cuentas Europeo (europa.eu).

[19] Trade defence - Biblioteca (europa.eu).

con la defensa comercial. Se ha animado a los Estados miembros a dar a conocer a sus pymes estas sesiones informativas para intensificar el acercamiento a las pymes y concienciarlas sobre las posibilidades y oportunidades que les brindan los IDC.

Asistencia práctica a las pymes durante las investigaciones

La Comisión presta apoyo a la industria de la UE, incluso cuando está compuesta por pymes, en todas las fases de las investigaciones de defensa comercial. Presentar una denuncia puede ser un ejercicio difícil para este tipo de empresas, y la guía recientemente actualizada en todas las lenguas oficiales de la UE ofrece asistencia útil a este respecto[20]. La Oficina de Denuncias de los servicios de defensa comercial también puede orientar a las pymes a lo largo del proceso. Por ejemplo, en 2022, la Comisión abrió una investigación antidumping sobre las importaciones de llantas con bulbo de acero procedentes de China y Turquía. Los productores de este bien en la UE son exclusivamente pymes, y la denuncia fue redactada por una única pyme productora siguiendo las orientaciones de la Oficina de Denuncias. Esta investigación dio lugar a la imposición de medidas a principios de enero de 2024.

Al llevar a cabo investigaciones, la Comisión, en la medida de lo posible, ajusta los períodos de investigación a los ejercicios financieros, lo que supone una ayuda para las pymes, pues se reducen la carga y la complejidad de la respuesta a los cuestionarios. La Comisión también ayuda a las pymes a cumplimentar los cuestionarios necesarios para llevar a cabo la investigación.

En las investigaciones en las que se requiere un muestreo, y cuando una industria está fragmentada y compuesta por pymes, la Comisión garantiza que la muestra sea representativa de todos los tamaños de empresas. Además, en el análisis del perjuicio se tiene en cuenta la composición de una industria. Por ejemplo, en 2023, la Comisión impuso derechos antidumping definitivos sobre las baldosas de cerámica originarias de la India y Turquía. Tuvo en cuenta la fragmentación de la industria de baldosas de cerámica de la UE, compuesta por más de 300 empresas, de las cuales unas 240 son pymes. Por ello, algunos datos sobre el perjuicio se ponderaron a fin de garantizar que los resultados de los grandes productores no estuvieran sobrerrepresentados en las conclusiones sobre el perjuicio y que se tuviera debidamente en cuenta la situación de los productores pequeños y medianos.

En 2022, más de 690 000 pymes de la UE realizaron exportaciones fuera de su territorio, lo que representó el 95 % del total de las empresas exportadoras de la UE y generó el 30 % del valor total de las exportaciones de la UE[21]. Esta actividad exportadora puede verse afectada por las investigaciones de defensa comercial en terceros países. La guía para las pymes[22]

[20] Guía para la redacción de denuncias antidumping, Oficina de Publicaciones de la UE (europa.eu).

[21] Cálculos de la DG Comercio basados en la base de datos TEC de Eurostat.

[22] IDC, instrumentos de defensa comercial, antidumping y antisubvenciones, Oficina de Publicaciones de la UE (europa.eu).

anima a las empresas de este tipo que se vean afectadas por casos de defensa comercial de terceros países a ponerse en contacto con los servicios de la Dirección General de Comercio que supervisan estos casos para obtener información y orientación sobre la manera de proceder.

Investigaciones en las que participan pymes

A pesar de los retos que plantea la naturaleza jurídica y técnica de las investigaciones de defensa comercial, en la UE hay varios sectores manufactureros con una elevada proporción de pymes que utilizan con éxito los IDC de la UE y se benefician de su protección. La industria de la cerámica es un ejemplo excelente en el que la defensa comercial ha surtido efecto. Las medidas sobre los artículos de cerámica para el servicio de mesa y las baldosas de cerámica procedentes de China y sobre las baldosas de cerámica procedentes de la India y Turquía han sido cruciales para salvaguardar la producción interior, fomentar las inversiones y salvar más de 100 000 puestos de trabajo en la UE. La industria europea de la bicicleta es otro sector que atribuye en gran medida su existencia en la UE a la protección otorgada frente a las bicicletas objeto de dumping procedentes de China.

Hay otras industrias con una fuerte presencia de pymes que también se benefician de la protección que brindan los IDC. Entre ellas figura el sector de los productores de trucha, compuesto por más de 700 pymes, en el que se impusieron medidas compensatorias sobre las importaciones procedentes de Turquía en 2015, las cuales se renovaron en mayo de 2021. Las medidas antidumping y antisubvenciones impuestas en 2018 a los neumáticos originarios de China se están sometiendo actualmente a reconsideraciones por expiración. En la investigación original, la industria se componía como mínimo de 380 pymes recauchutadoras de neumáticos. En 2023, la Comisión impuso derechos antidumping definitivos sobre los barriles rellenables de acero inoxidable procedentes de China, protegiendo así a la industria de la UE, compuesta por un pequeño número de pymes.

La Comisión se ha comprometido a garantizar la igualdad de acceso a todas las industrias que experimentan dificultades como consecuencia de las importaciones objeto de dumping y subvencionadas. Su enfoque —sensibilizar y proporcionar a las pymes una asistencia más práctica en las investigaciones de defensa comercial— está dando resultados. Esto también se debe en gran medida a una buena organización y coordinación por parte de la industria, con el apoyo de asociaciones industriales establecidas o de asociaciones *ad hoc* creadas específicamente con fines de defensa comercial.

III ANÁLISIS DE LOS PROGRESOS: UNA RETROSPECTIVA DE CINCO AÑOS DE LOS IDC

El presente informe anual brinda la oportunidad de tomar perspectiva y adoptar una visión más amplia de la actividad de defensa comercial a lo largo de los últimos cinco años, es decir, desde 2019, que fue el primer año de plena aplicación de la legislación modernizada en materia de defensa comercial, hasta 2023. Este ha sido un período complejo y dinámico en el

que, tras la primera auditoría al respecto, el Tribunal de Cuentas Europeo respaldó la aplicación de las normas y la instauración de un enfoque más firme para hacer frente a las prácticas comerciales desleales cada vez más complejas utilizadas por los socios comerciales. La Comisión también se aseguró de que los retos planteados por la pandemia de COVID-19 no debilitaran su resolución ni sus acciones para aplicar correctamente la defensa comercial cuando la industria la necesitara.

A finales de 2023, había 53 medidas más de defensa comercial en vigor que a finales de 2018. Este aumento de las medidas de 133 a 186 supone un incremento del 40 %. La adopción de estas medidas adicionales conlleva que la defensa comercial ahora sea responsable de proteger cerca de medio millón (493 000) de puestos de trabajo en el sector manufacturero de Europa, en comparación con los 365 000 de finales de 2018. Estos puestos de trabajo abarcan varios sectores, como los del acero, la cerámica, el aluminio, la fabricación de bicicletas y productos que son importantes en la cadena de valor de la energía sostenible, como el vidrio solar, productos vitales para nuestra transición ecológica, como las torres eólicas, así como productos esenciales para nuestra transición digital, como las fibras ópticas.

En este período de cinco años se concluyeron las primeras investigaciones utilizando la metodología de cálculo del dumping en caso de distorsiones significativas. En todas las investigaciones relativas a las importaciones procedentes de China durante ese período, se utilizó esta metodología para calcular el dumping, ya que los denunciantes habían aportado pruebas de distorsiones significativas en todos los productos o sectores afectados. Un informe exhaustivo que documenta las distorsiones inducidas por el Estado en China[23], así como su versión actualizada, proporcionan pruebas sólidas de la existencia de distorsiones en la economía china, junto con otras pruebas específicas de los denunciantes. La metodología ha revelado la magnitud real del dumping en los casos chinos, en contraposición a los márgenes calculados a partir de los precios o costes distorsionados en China. En octubre de 2020, la Comisión publicó también un informe sobre distorsiones significativas inducidas por el Gobierno en Rusia[24].

Si bien las medidas antidumping contra China suponen el grueso de la actividad, en los últimos cinco años también se han producido cambios significativos en el ámbito antisubvenciones. La UE fue la primera jurisdicción en adoptar medidas antisubvenciones contra el apoyo financiero «transfronterizo» de un miembro de la OMC a empresas establecidas en el territorio de otro miembro de la OMC. Esto no solo implica abordar las subvenciones tradicionales de China, sino también hacer frente al desvío de ayuda financiera por parte de China para que sus empresas ubicadas en terceros países puedan establecerse, por ejemplo, en zonas económicas francas y desde allí exportar sus mercancías a la UE. En 2020, la Comisión sometió por primera vez a medidas compensatorias tales ayudas financieras como subvenciones concedidas por el país de origen o de exportación en un asunto relativo a tejidos de fibra de vidrio y productos de fibra de vidrio procedentes de Egipto y, en 2022, en

[23] Informe sobre las distorsiones en China [SWD(2024) 91].
[24] Informe sobre las distorsiones en Rusia [SWD(2020) 242].

un segundo asunto relativo a productos de acero inoxidable laminados en frío procedentes de Indonesia. En marzo de 2023, el Tribunal General confirmó el enfoque de la Comisión en estos asuntos en unas sentencias históricas, que actualmente son objeto de recurso.

Por último, en los últimos cinco años se ha hecho hincapié en el seguimiento y la garantía del cumplimiento de las medidas. A raíz de la mejora del seguimiento y de una actuación eficaz contra las prácticas de elusión, más de una quinta parte (40) del total de 182 medidas actualmente en vigor aborda específicamente las prácticas de elusión de los operadores económicos. La Comisión sigue plenamente comprometida con un uso firme de los instrumentos de defensa comercial para seguir protegiendo a la industria de la UE contra las prácticas comerciales desleales y perjudiciales y garantizar su aplicación efectiva.