

Informe Especial

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

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-13
Instrumentos de defensa comercial	01-07
Marco institucional	08-10
Marco jurídico	11-13
Alcance y enfoque de la auditoría	14-17
Observaciones	18-89
El planteamiento de la Comisión para la imposición de medidas de defensa comercial es sólido, pero tiene un alcance limitado	18-37
La Comisión sigue adecuadamente los procedimientos en las investigaciones de los IDC	21-23
El consejero auditor garantiza el respeto de los derechos procesales de las partes	24-26
A pesar del trato igualitario recibido por todas las partes, las evaluaciones de la confidencialidad no están suficientemente documentadas	27-32
Aunque los requisitos jurídicos justifican la pesada carga administrativa, los esfuerzos de la Comisión por promover los IDC son escasos	33-37
Las medidas están adecuadamente justificadas, pero pueden mejorarse algunos aspectos de la evaluación del interés de la Unión	38-50
La justificación de las conclusiones de la Comisión era adecuada en las investigaciones propiamente dichas	40-45
Los análisis subyacentes a las medidas de defensa comercial son rigurosos, pero podrían mejorarse en algunos aspectos de la evaluación del interés de la Unión	46-50
La Comisión no aprovecha plenamente el potencial de los instrumentos de supervisión y de seguimiento	51-74
La Comisión se esforzó por resolver las dificultades que plantea la recaudación de derechos de los IDC	54-57

La supervisión de las medidas se hace de manera exhaustiva, pero se limita en gran parte a las obligaciones jurídicas, y las acciones no se priorizan	58-68
Los informes de la Comisión se centran en las actividades y no en el impacto	69-74
La Comisión participa activamente en el comercio mundial, pero no prioriza sistemáticamente las actividades	75-89
La gestión adecuada de la carga de trabajo evitó que las limitaciones de recursos humanos repercutieran en las investigaciones	77-78
La Comisión defiende los intereses de las industrias europeas, pero no prioriza sistemáticamente sus actuaciones	79-83
La UE intenta resolver los retos del futuro	84-89
Conclusiones y recomendaciones	90-102

Anexos

Anexo I – Distorsiones comerciales y los correspondientes instrumentos de defensa comercial

Anexo II – Proceso de los IDC

Siglas y abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Equipo auditor

Cronología

Resumen

I Como miembro de la Organización Mundial del Comercio y por sus propios valores, la Unión Europea está comprometida con el libre mercado. No obstante, si las industrias europeas sufren las consecuencias de prácticas comerciales desleales (como el dumping o las subvenciones) de terceros países, la UE debería protegerlas eficazmente. Estas prácticas dan lugar a la venta de productos extranjeros en la UE a unos precios artificialmente bajos, lo que genera una situación de competencia desleal para las industrias afectadas.

II La Unión Europea responde a las prácticas comerciales desleales a través de los instrumentos de defensa comercial (IDC). La Comisión Europea se encarga de realizar investigaciones para verificar la existencia de subvenciones o de dumping, el perjuicio causado a la industria europea y las posibles consecuencias que tienen dichas medidas para el conjunto de la economía de la UE. Si se cumplen todos los criterios jurídicos, la Comisión impone derechos (u otro tipo de medidas) a través de Reglamentos de ejecución. La Comisión también presta su apoyo a las industrias europeas en las investigaciones antidumping y antisubvenciones iniciadas por terceros países.

III El Tribunal examinó si la Comisión aplicó eficazmente la política de defensa comercial, y si, en particular, siguió los procedimientos adecuadamente y realizó un análisis riguroso para justificar sus decisiones. En sus investigaciones, el Tribunal trató de determinar si la Comisión supervisaba de manera exhaustiva las medidas vigentes, y si comunicaba con exactitud sus actividades en este ámbito. Por otro lado, el análisis del Tribunal también abarcó la participación de la Comisión en el foro de la Organización Mundial del Comercio y en las investigaciones realizadas por terceros países. El Tribunal examina actualmente este ámbito por primera vez, dada la creciente importancia de los IDC en un entorno marcado por el aumento de las tensiones en la política comercial internacional.

IV La auditoría abarcó las acciones de la Comisión en el período 2016-2019. La evidencia de auditoría se obtuvo a través de un examen documental (que comprende una muestra de 10 investigaciones) y de entrevistas con el personal competente de la Comisión, las autoridades de los Estados miembros y las partes interesadas.

V El Tribunal concluyó en líneas generales que la Comisión aplicó la política de defensa comercial eficazmente, siguió adecuadamente los procedimientos durante las investigaciones y se aseguró de que las partes afectadas recibieran igualdad de trato. Sin embargo, no se documentó sistemáticamente la evaluación de la confidencialidad

de la documentación presentada. Las investigaciones implican una onerosa carga administrativa para las partes, pero los requisitos jurídicos lo justifican. No obstante, la Comisión realizó un esfuerzo limitado por dar a conocer los instrumentos de defensa comercial, puesto que, actualmente, solo un número reducido de industrias recurren a ellos.

VI A pesar de que, como constató el Tribunal, la Comisión justificaba adecuadamente sus decisiones durante las investigaciones de los IDC, el asesoramiento que prestaba a las industrias antes de que estas presentaran su denuncia era informal. Los análisis de la Comisión subyacentes a sus decisiones eran rigurosos y exhaustivos. Sin embargo, el Tribunal constató que cabía mejorar sus evaluaciones sobre los aspectos pertinentes de la competencia dentro de la evaluación del interés de la Unión.

VII Aunque los Reglamentos de ejecución definían claramente los productos afectados, las autoridades aduaneras nacionales todavía tenían dificultades para aplicarlos, cuestión fundamental para recaudar eficazmente los derechos relativos a los IDC. La Comisión supervisó las medidas de manera exhaustiva, pero su trabajo se limitó principalmente a realizar los controles exigidos por la legislación. Sin embargo, estos instrumentos de supervisión en los que la Comisión tiene mayor facultad discrecional se emplearon de forma moderada y no se estableció la prioridad de los mismos en función de criterios claros.

VIII Aunque la Comisión hizo un uso adecuado de los instrumentos de seguimiento (por ejemplo, mediante la emisión de alertas dirigidas a las autoridades aduaneras), solo ejerció de forma limitada sus facultades para iniciar las investigaciones por iniciativa propia. La información de la Comisión relativa a los IDC era exacta, pero se centraba en las actividades y no en la eficacia de las medidas.

IX La limitación de recursos no impidió que la Comisión resolviera los crecientes retos de la política de defensa comercial. Sin embargo, aunque ejerció sus facultades de defensa de la industria europea en el marco de la Organización Mundial del Comercio y en las investigaciones de terceros países, la Comisión podría priorizar mejor sus acciones. La Comisión se preparó para las consecuencias del Brexit en el ámbito operativo y en cierta medida tuvo en cuenta los objetivos sociales y medioambientales de la UE.

X Para dotar de mayor eficiencia y eficacia a sus acciones en materia de defensa comercial, el Tribunal recomienda que la Comisión Europea:

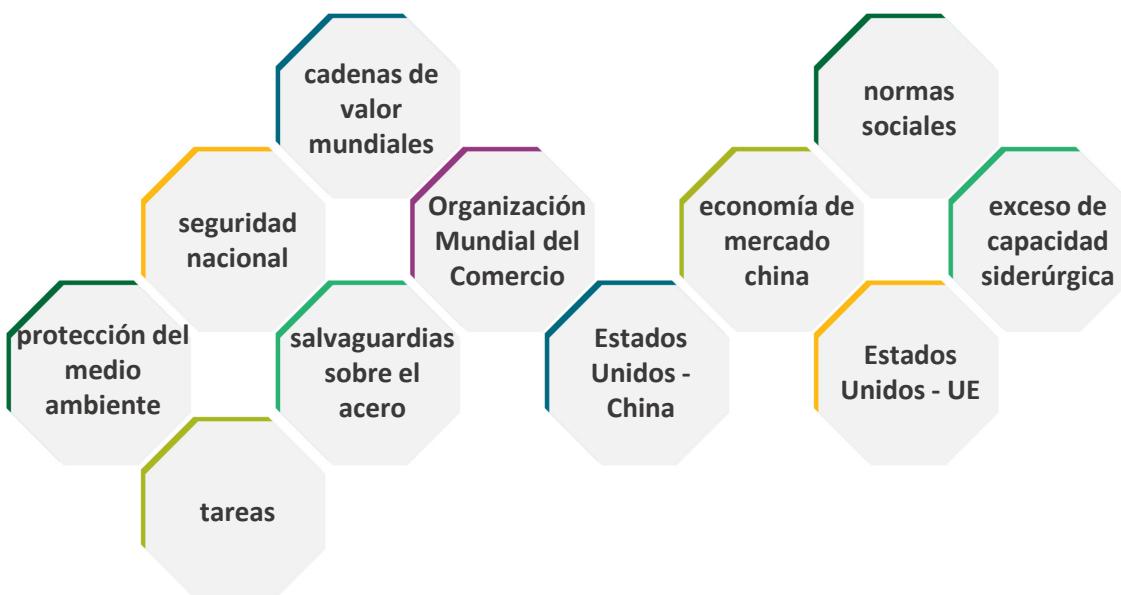
- a) documente sus evaluaciones sobre la confidencialidad de los documentos que presentan las partes;
- b) dé a conocer los instrumentos de defensa comercial a las industrias;
- c) mejore las orientaciones sobre los aspectos relativos a la competencia;
- d) enfoque mejor las actividades de supervisión y el alcance de los informes;
- e) defina sus condiciones para iniciar las investigaciones por iniciativa propia;
- f) establezca criterios claros para otorgar prioridad a la respuesta de la UE ante las medidas adoptadas por terceros países.

Introducción

Instrumentos de defensa comercial

01 El comercio internacional es un factor clave de crecimiento para la economía de la UE, que es la mayor potencia del mundo en el comercio de bienes. Además de crear puestos de trabajo, el comercio internacional impulsa la competitividad y la innovación, y ofrece una mayor variedad de bienes a los consumidores a precios más bajos. Aunque el comercio internacional ha crecido de forma dinámica en las últimas décadas, han surgido muchos problemas relacionados con el comercio o se han intensificado recientemente (véase la *Ilustración 1*).

Ilustración 1 – Problemas del comercio mundial



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

02 Como miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la UE está comprometida con un régimen comercial abierto y basado en normas. No obstante, si terceros países aplican prácticas comerciales desleales que contravienen las normas de la OMC, como las subvenciones o el dumping, la UE protege sus industrias recurriendo a mecanismos conocidos como instrumentos de defensa comercial (IDC).

03 Las medidas se aplican a través de derechos, sujetos a estrictas condiciones legales definidas por la OMC y la propia UE (véase el *recuadro 1* y el *anexo I*). La política comercial es competencia exclusiva de la UE, lo que significa que la Comisión Europea tiene la responsabilidad de efectuar investigaciones e imponer derechos en nombre de los Estados miembros.

Recuadro 1

Definiciones de distorsiones comerciales en el contexto de los IDC

Dumping: Una empresa establecida en un país no perteneciente a la UE vende mercancías por debajo de los precios de venta en su mercado interior o, si no pueden usarse los precios como referencia, por debajo de su coste de producción más un beneficio razonable.

Subvención: Ayuda financiera concedida por un organismo público o un Gobierno de un país tercero a una industria o grupo industrial específicos, que puede reflejarse en el precio de las exportaciones a la UE.

04 La UE es uno de los miembros de la OMC que utiliza activamente los IDC; estos representan el 6,5 % de todas las medidas¹. En el período 2014-2018, la Comisión inició una media de 13 investigaciones antidumping o antisubvenciones nuevas cada año. Al final de 2018, había 133 medidas antidumping o antisubvenciones vigentes, la mayoría de las cuales afecta a productos procedentes de China (véase la *ilustración 2*).

Ilustración 2 – Medidas antidumping y antisubvenciones de la UE vigentes al final de 2018 (por países)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión Europea.

¹ https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/itip_e.htm

05 El proceso de los IDC (véase el [anexo II](#)) se inicia en general con una denuncia presentada por una industria o empresa de la UE (el «denunciante»). En la investigación posterior, la Comisión recaba datos de todas las partes (normalmente, productores europeos, exportadores de terceros países, usuarios, distribuidores y consumidores), y comprueba los datos sobre el terreno. En este proceso, el personal de la Comisión trata de determinar si se han cumplido los criterios fundamentales para establecer los derechos de los IDC, es decir:

- la existencia de dumping o de subvenciones;
- perjuicio importante (pérdidas económicas) para la industria de la UE, o la amenaza de perjuicio importante;
- relación causal entre el perjuicio y el dumping / la subvención;
- Interés de la Unión: No podrán imponerse medidas si la desventaja económica a otras partes de la UE es claramente superior a la necesidad de eliminar los efectos perjudiciales del dumping o de las subvenciones (véase el [anexo I](#)).

06 Al término de la investigación, bien la Comisión adopta un Reglamento de ejecución por el que se establezca el tipo de medidas y su nivel (véase el [recuadro 2](#)), bien la investigación finaliza sin la adopción de medidas. La Comisión puede imponer medidas provisionales para proteger los intereses de la industria de la UE antes de que se apliquen las medidas definitivas.

Recuadro 2

Tipos de medidas que pueden imponerse a raíz de investigaciones de defensa comercial

Derecho *ad valorem*: Porcentaje del precio de los bienes (por ejemplo, el 20 % del precio de importación).

Derecho específico: Importe fijo unitario de los bienes (por ejemplo, 15 euros por tonelada).

Derecho variable / precio mínimo de importación: Diferencia entre un precio mínimo de importación determinado y el precio de exportación fijado por el exportador extranjero.

Compromiso de precios: El exportador extranjero se compromete voluntariamente a vender sus bienes al precio mínimo de importación, el cual no se hace público, o a un precio superior.

07 Una vez aplicadas las medidas definitivas, la Comisión las supervisa y, en circunstancias específicas, puede decidir que se reconsideren a instancias de una de las partes o por iniciativa de la propia Comisión, de las maneras siguientes:

- reconsideración de los precios fijados por un nuevo exportador;
- reconsideración provisional, si se supone que la medida es insuficiente o deja de ser necesaria;
- reconsideración antielusión, cuando el exportador puede eludir la medida, por ejemplo, transportando los bienes a través de otro país;
- reconsideración por expiración al final de la medida (la duración de las medidas impuestas es a menudo de cinco años);
- reapertura de la investigación, en la que el exportador reduce los precios de exportación para absorber el total o una parte de los derechos.

Marco institucional

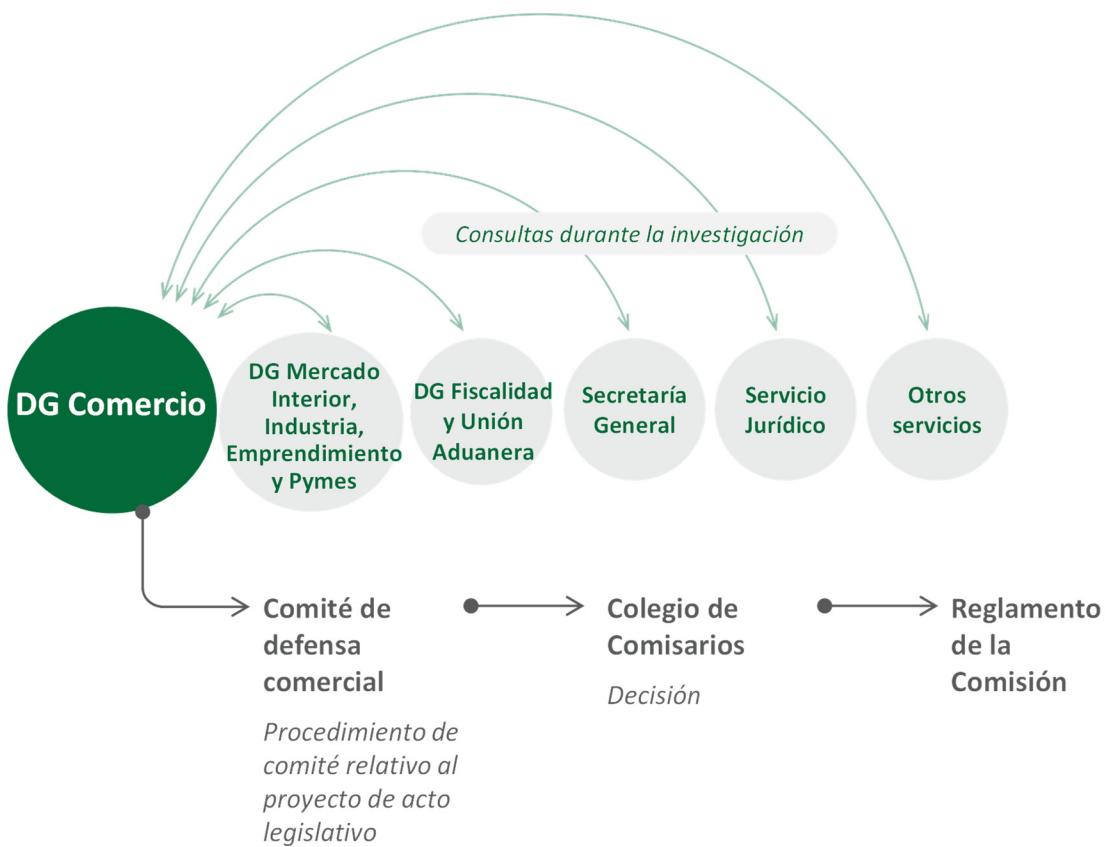
08 Dado que el comercio es competencia exclusiva de la UE, la Comisión Europea, a través de su departamento responsable, la Dirección General de Comercio (DG Comercio), es el actor principal en las investigaciones de defensa comercial (véase la [ilustración 3](#)). Durante las investigaciones, la DG Comercio coopera con otros

departamentos de la Comisión y en etapas clave del procedimiento celebra con ellos consultas interservicios formales. A partir de las propuestas de la DG Comercio, el Colegio de Comisarios decide el inicio de las investigaciones y adopta los Reglamentos de la Comisión por los que se imponen medidas definitivas o provisionales².

09 Los Estados miembros participan en la adopción de decisiones a través del comité de instrumentos de defensa comercial durante el procedimiento de comité. La Comisión debe consultar o informar al comité sobre varias decisiones específicas durante el proceso del IDC. En función de la fase del procedimiento, el dictamen del comité puede ser consultivo o vinculante (esta última opción se refiere a la imposición de derechos finales). La Comisión no puede aprobar su propuesta de medidas de defensa comercial en caso de mayoría cualificada con el 55 % de los votos en contra. En tal caso y en el de mayoría simple contra una propuesta de la Comisión, el texto se remitirá a un comité de apelación, el cual necesita una mayoría cualificada para emitir un dictamen negativo.

² Las medidas son actos de ejecución de los Reglamentos de base sobre medidas antidumping y antisubvenciones.

Ilustración 3 - Marco institucional de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

10 Durante una investigación, y después de la misma, las partes pueden ponerse en contacto con el consejero auditor de la Comisión para los procedimientos comerciales, y con el Defensor del Pueblo Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE y la OMC en caso de reclamaciones o anomalías.

Marco jurídico

11 Dado que la defensa comercial es una cuestión mundial, también su regulación es mundial, lo que implica que los acuerdos de la OMC definen el marco jurídico e institucional de los IDC, además de los requisitos detallados que establecen cuándo pueden aplicarse y las normas que deben regir las investigaciones. La legislación de la UE tiene que reflejar plenamente las normas de la OMC, pero, en algunos casos, puede introducir requisitos adicionales antes de adoptar medidas, como en la evaluación del interés de la Unión. En cuanto a los IDC, la legislación principal de la UE

es el «Reglamento antidumping de base»³ y el «Reglamento antisubvenciones de base»⁴ de 2016, y las recientes modificaciones sustanciales introducidas en 2017⁵ y en 2018⁶ (en lo sucesivo denominados los «Reglamentos de base»).

12 La modificación de la metodología de 2017 transformó el método de cálculo de los márgenes de dumping para tener en cuenta la «intervención sustancial de los poderes públicos», que genera distorsiones en el mercado del país exportador.

13 El «paquete de modernización» abarcaba diversos temas. Redujo los plazos de las investigaciones antidumping, garantizó que se facilitara a las partes de una investigación información sobre las medidas en una fase más temprana con respecto a las normas previas a la modernización, y estableció cuándo los niveles de los derechos podían ser más elevados por distorsiones relacionadas con las materias primas en el país exportador. El paquete también introdujo normas medioambientales y sociales en aspectos específicos de las investigaciones.

³ 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 (DO L 176 de 30.6.2016, p. 21).

⁴ 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 (DO L 176 de 30.6.2016, p. 55).

⁵ Reglamento (UE) 2017/2321 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017 (DO L 338 de 19.12.2017, p. 1).

⁶ Reglamento (UE) n.º 2018/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018 (DO L 143 de 7.6.2018, p. 1).

Alcance y enfoque de la auditoría

14 Dada la creciente importancia de los IDC para la industria europea en un contexto de continuo cambio en la política de comercio mundial, el Tribunal decidió auditar por primera vez este ámbito político. En su auditoría, examinó si la Comisión Europea aplicó eficazmente la política de defensa comercial con el fin de mejorar su eficacia y eficiencia. No solo examinó las medidas de defensa comercial impuestas por la UE a productos importados de terceros países, sino también las respuestas de la Comisión frente a las políticas de defensa comercial de otros países. El Tribunal examinó específicamente si la Comisión:

- a) cumplía los plazos y los procedimientos en las investigaciones de defensa comercial;
- b) llevaba a cabo análisis adecuados en las investigaciones de defensa comercial y justificaba suficientemente sus conclusiones;
- c) supervisaba de manera adecuada las medidas de defensa comercial y comunicaba los logros de la política de defensa comercial;
- d) respondía activamente a los retos del comercio mundial.

15 El Tribunal se centró en los aspectos que eran competencia de la DG Comercio, aunque también tuvo en cuenta la cooperación de la DG Comercio con otros servicios de la Comisión (como la DG Fiscalidad y Unión Aduanera y la DG Presupuestos) y con los Estados miembros. La auditoría abarcó las actividades de la Comisión en el período 2016-2019.

16 La auditoría no abarcó la eficacia del trabajo realizado por las autoridades aduaneras nacionales, que son las únicas competentes para recaudar los derechos impuestos como consecuencia de las investigaciones de los IDC. En la auditoría tampoco se examinó el trabajo realizado por otros servicios de la Comisión para supervisar el proceso de recaudación o investigar los correspondientes casos de fraude. Estas actividades no son específicas de los derechos relativos a los IDC, y los correspondientes procedimientos de recaudación y de supervisión son los mismos que se aplican a otros tipos de derechos. El Tribunal ha tratado estos aspectos en otros informes recientes⁷.

17 El trabajo del Tribunal consistió principalmente en la revisión de la documentación y las entrevistas al personal de la DG Comercio y otros servicios pertinentes de la Comisión. La evaluación de las investigaciones de los IDC estaba basada en una muestra de 10 casos finalizados, es decir, aquellos en los que la Comisión había impuesto medidas de defensa comercial definitivas. El Tribunal seleccionó los casos de forma que se reflejara la diversidad del trabajo de la DG Comercio en cuanto a sectores, países afectados y tipos de investigación (medidas antidumping frente a medidas antisubvenciones y nuevas investigaciones frente a reconsideraciones). También obtuvo pruebas a través de reuniones de recopilación de información con autoridades, expertos y partes interesadas (asociaciones empresariales y empresas en representación de todas las partes implicadas en las investigaciones) de los Estados miembros.

⁷ Véanse los informes especiales 19/2017: «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE», y 2/2014: «¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?» (www.eca.europa.eu).

Observaciones

El planteamiento de la Comisión para la imposición de medidas de defensa comercial es sólido, pero tiene un alcance limitado

18 Las investigaciones de defensa comercial siguen un proceso bastante formalizado que se basa en marcos jurídicos detallados de la UE y de la OMC. Dado que las medidas de defensa comercial tienen un impacto económico importante sobre los productores de la UE y de terceros países, y afectan también a importadores y usuarios de la Unión en la cadena de suministro⁸, las partes afectadas realizan un control exhaustivo de las investigaciones de la Comisión. La Comisión debe respetar estos requisitos para garantizar que las medidas puedan ser defendidas si son recurridas ante los tribunales. Sin embargo, la Comisión también debe tener en cuenta la carga que suponen las investigaciones para las partes afectadas, con el fin de garantizar que no disuadan a las empresas afectadas por un comportamiento comercial desleal de presentar denuncias.

19 A fin de que la defensa comercial funcione de manera efectiva, las industrias de la UE necesitan conocer los instrumentos de que disponen y contar con orientación suficiente para presentar denuncias con la calidad suficiente como para que la Comisión las tenga en cuenta.

20 Por lo tanto, el Tribunal evaluó si:

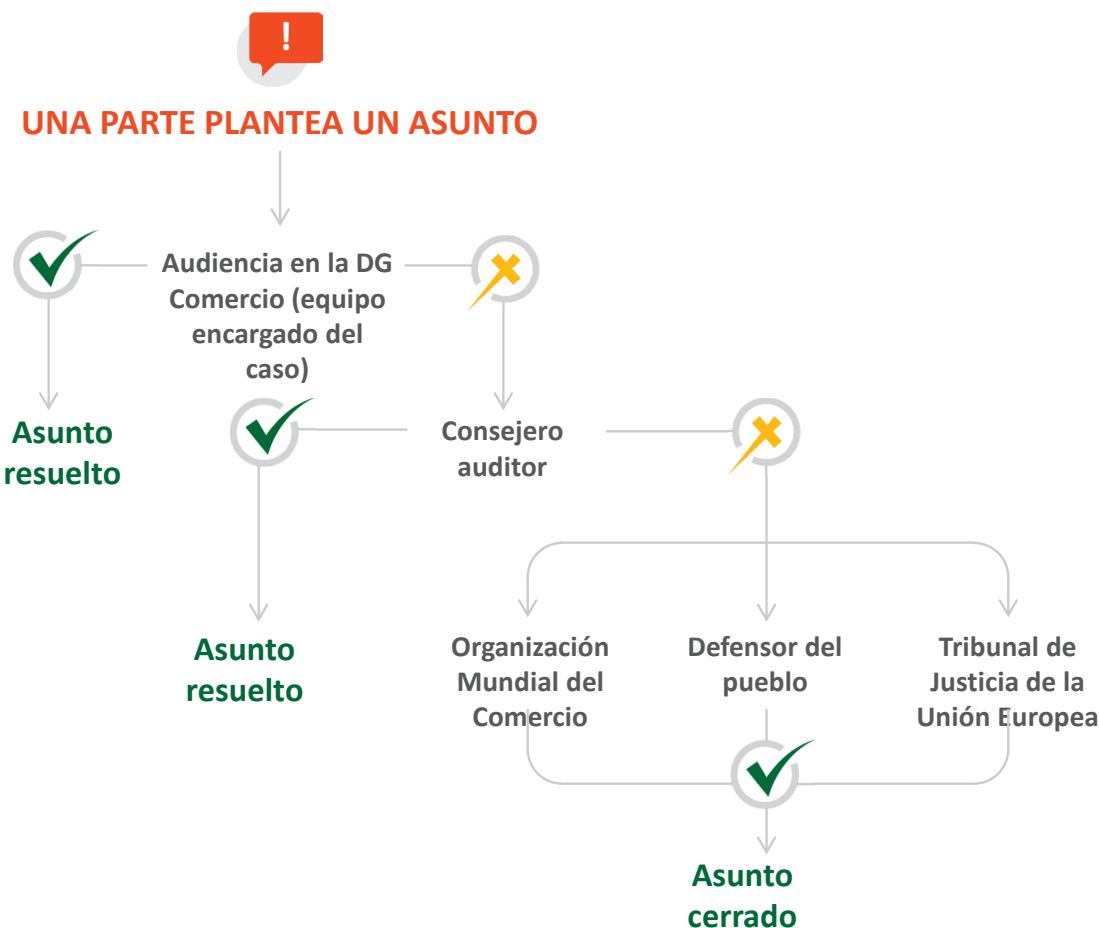
- a) la Comisión respetó los procedimientos y los plazos;
- b) el consejero auditor garantizó los derechos de las partes afectadas;
- c) la Comisión garantizó el trato igualitario y el acceso de las distintas partes a la información,
- d) la Comisión trató adecuadamente la carga administrativa y si su actividad de divulgación fue suficiente.

⁸ Las importaciones procedentes de los países a los que se aplican las medidas pueden sufrir una drástica reducción mientras que las ventas de los productores de la UE aumentan.

La Comisión sigue adecuadamente los procedimientos en las investigaciones de los IDC

21 El control de las investigaciones de la Comisión que realizan las partes afectadas se desarrolla en dos niveles. En primer lugar, las partes intervienen durante las investigaciones: pueden presentar comentarios por escrito y celebrar audiencias con la DG Comercio en cualquier etapa; también pueden solicitar la intervención del consejero auditor y del Defensor del Pueblo Europeo. En segundo lugar, después de las investigaciones, las partes pueden iniciar un litigio ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o ante la OMC (véase la *ilustración 4*).

Ilustración 4 – Resolución de problemas relativos a los IDC



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

22 Con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas, la DG Comercio utiliza un sistema de planificación que comprende todas las etapas y los plazos del procedimiento y, si procede, envía recordatorios a los encargados de tramitar el caso. Sin embargo, el sistema no se utiliza sistemáticamente como una herramienta de gestión para seguir los avances en los casos, La DG Comercio encomienda a su

personal la realización de los controles (incluso en lo relativo a los plazos), aunque el riesgo de incumplimiento es bajo según las constataciones del Tribunal.

23 Por otro lado, la DG Comercio facilita a su personal un amplio conjunto de documentos y herramientas de orientación disponibles en varios lugares. Debido a las modificaciones normativas de 2017 y 2018 (véanse los apartados [12](#) y [13](#)), pero también a la necesidad que tiene el personal de acceder a las orientaciones sobre normas y procedimientos anteriores (como, por ejemplo, para reflejar causas judiciales a las que se aplican normas antiguas), se conservan antiguos documentos de orientación además de los documentos actualizados. El Tribunal constató que algunas actualizaciones se realizaron varios años después de las modificaciones normativas (la DG Comercio actualizó varios documentos en 2019). Aunque esto no facilita al personal el uso de las orientaciones, el Tribunal no observó un impacto en casos concretos. Los casos examinados por el Tribunal demuestran que la Comisión cumplió adecuadamente los procedimientos y los plazos.

El consejero auditor garantiza el respeto de los derechos procesales de las partes

24 Un consejero auditor independiente aporta garantías adicionales relativas a los derechos procesales de las partes. Cuando una parte interesada se pone en contacto con el consejero auditor, este organiza normalmente una audiencia con dicha parte y con la DG Comercio.

25 El consejero auditor es nombrado por el presidente de la Comisión y, a efectos administrativos, está adscrito al comisario de Comercio. Los otros dos efectivos seleccionados por el consejero auditor están adscritos administrativamente a la DG Comercio, aunque no específicamente a la Dirección encargada de los IDC. El trabajo de auditoría del Tribunal confirmó que esta adscripción no influye en la independencia funcional del consejero auditor. Este último decide sobre las audiencias, y emite notas sobre casos concretos con independencia, sin la revisión o aprobación de la DG Comercio ni del comisario de Comercio.

26 Como muestra el trabajo del Tribunal, en 4 casos de los 10 que componen la muestra, las partes obtuvieron sin dificultad la intervención del consejero auditor. El Tribunal constató que el consejero auditor analizó adecuadamente las preocupaciones de las partes y justificó sus conclusiones en consecuencia, garantizando así los derechos de las partes en las investigaciones de los IDC.

A pesar del trato igualitario recibido por todas las partes, las evaluaciones de la confidencialidad no están suficientemente documentadas

27 Todas las partes de una investigación tienen los mismos derechos procesales y la DG Comercio garantiza que reciben un trato igualitario. Cuando una parte presenta información a la DG Comercio, se exige el etiquetado de la información que esta considere confidencial. La información confidencial no debe facilitarse a otras partes en la investigación, por ejemplo, por cuestiones de competencia. Sin embargo, una parte debe facilitar a las otras una versión no confidencial que sea de calidad suficiente (en que la información delicada se resuma, se elimine, etc.).

28 El trabajo de auditoría confirmó que, en efecto, la DG Comercio facilita a las partes el mismo acceso a la información no confidencial y los mismos derechos a ser oídas. En la auditoría no se detectaron problemas en cuanto al trato igualitario ni pruebas de ello en las denuncias presentadas al consejero auditor, al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Justicia.

29 Un ejemplo de buenas prácticas en este sentido es el hecho de que la DG Comercio intercambia documentos con las partes interesadas a través de la plataforma electrónica TRON. Esta solución implica que las partes cuentan con acceso directo a archivos no confidenciales, y reciben avisos automáticos cuando los documentos están disponibles. Otro ejemplo de buenas prácticas es el hecho de que la DG Comercio facilita automáticamente a las partes la información subyacente a sus decisiones, y no previa solicitud.

30 El requisito de confidencialidad supone que, en muchos casos, la información divulgada a las partes sobre las otras partes no puede contener un nivel de detalle que permita verificar cada paso de los cálculos del dumping, la subvención o el perjuicio. Por ejemplo, un denunciante podría normalmente comprobar el cálculo de un perjuicio (ya que se basa en los datos propios de su industria), pero no podría verificar todos los datos empleados en el cálculo del dumping (basados en los datos el exportador).

31 La DG Comercio decide otorgar o no el trato confidencial. Conforme a las orientaciones internas⁹, solo debería otorgar el trato confidencial si las partes la solicitan, previa «justificación suficiente», para la información que remitan. Asimismo,

⁹ Las orientaciones actualizadas están basadas en un informe del Órgano de Apelación de la OMC, de febrero de 2016 (DS397).

debería evaluar si la versión no confidencial es de calidad suficiente. Esta evaluación permite a la DG Comercio obtener un equilibrio entre los requisitos legales de confidencialidad y de transparencia.

32 Pese a que la DG Comercio le informó de que se evalúa la confidencialidad, el Tribunal constató que dichas evaluaciones no se documentan sistemáticamente (en la muestra se halló un ejemplo positivo de evaluación exhaustiva). Por tanto, el Tribunal no puede confirmar esta declaración ni la intensidad de estos controles. Asimismo, la DG Comercio depende en gran medida de las partes para denunciar si una versión no confidencial es insuficiente. Aunque, en último término, las partes pueden obtener acceso a más información después de una denuncia, esta forma de proceder puede causar retrasos (véase el *recuadro 3*).

Recuadro 3

Ejemplos de retrasos en el seguimiento de informes resumidos no confidenciales

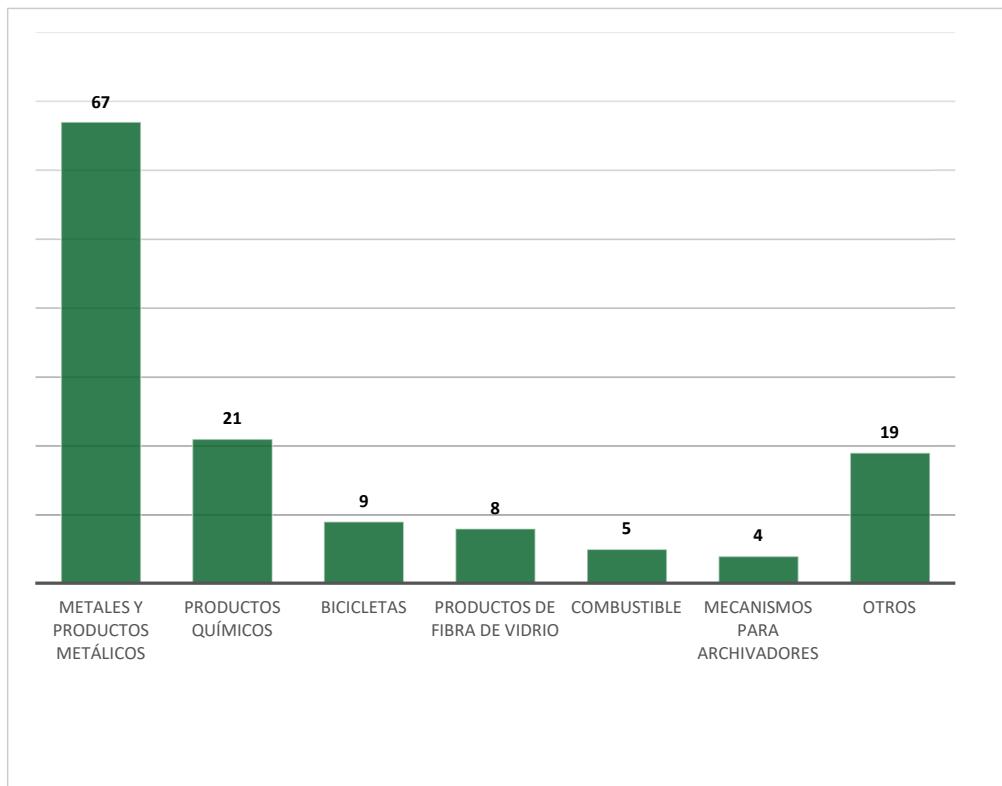
Caso A: Una parte interesada denunció la calidad de dos conjuntos de documentos no confidenciales. En el primero, transcurrieron ocho semanas; y en el segundo, tres semanas y media, entre la puesta a disposición del expediente original y la denuncia de la parte. En dos días hábiles, la DG Comercio solicitó a la parte emisora unos archivos mejores (versiones nuevas), y dicha parte remitió archivos nuevos en un plazo de 11 días.

Caso B: Una parte interesada denunció la calidad de un expediente no confidencial poco tiempo después de la puesta a disposición del primer expediente, y la DG Comercio solo reaccionó cuando había reiterado su petición tres veces a lo largo de un período superior a tres meses. Cuando se solicitó a la parte emisora que presentara un expediente no confidencial mejorado, esta lo envió al día siguiente.

Aunque los requisitos jurídicos justifican la pesada carga administrativa, los esfuerzos de la Comisión por promover los IDC son escasos

33 Quienes recurren con mayor frecuencia a los IDC son unas cuantas industrias importantes: el 50 % de las medidas aplicadas al final de 2018 se destinaron a metales y productos metálicos, y el 16 %, a productos químicos (véase la *ilustración 5*). Los productos afectados son a menudo industriales (y no productos de consumo), con la notable excepción de las bicicletas. Por tanto, para lograr que los IDC funcionen para toda la economía europea, la facilitación y la promoción son muy importantes.

Ilustración 5 – Medidas antidumping y antisubvenciones de la UE vigentes al final de 2018, por grupo de productos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión Europea. El cuadro contiene las medidas y las decisiones relativas a la ampliación de las medidas iniciales.

34 Los denunciantes tienen la obligación de facilitar todos los elementos de prueba necesarios en la fase de la denuncia, incluso los precios de exportación del país afectado, lo que significa que las denuncias pueden ir acompañadas de más de cien anexos. Dado el volumen de la información requerida y la necesidad de que la mayoría de las partes contraten abogados, el coste de la presentación de una denuncia puede ser muy elevado. Las empresas y asociaciones (en particular, usuarios sin experiencia de los IDC e industrias fragmentadas) tienen dificultad para recopilar parte de la información solicitada, pero la auditoría del Tribunal confirmó que la DG Comercio necesita esa información.

35 A pesar de esta evaluación, y aun reconociendo los requisitos jurídicos de las denuncias de los IDC, el Tribunal observa que la DG Comercio no ha estudiado todavía la posibilidad de reducir la carga administrativa, aunque solo sea de manera marginal. Por ejemplo, la Comisión no ha realizado una comparación detallada entre la información solicitada en la UE y los requisitos de información de otros países.

36 Para ayudar a que las empresas y asociaciones presenten denuncias, la DG Comercio ha publicado en su sitio web varios documentos informativos, con plantillas para cuestionarios (en los que se indica la información que las partes tienen que facilitar a la DG Comercio) y una guía sobre las denuncias. En general, las orientaciones disponibles son claras y rigurosas. Aunque las pequeñas y medianas empresas (pymes) recurren a los IDC de manera bastante esporádica, el Tribunal constató que la DG Comercio realizó un esfuerzo específico por ayudar a este tipo de empresas, por ejemplo, ofreciendo orientaciones generales y apoyo complementarios en investigaciones concretas. Sin embargo, el apoyo a las pymes tiene un alcance muy limitado y no se corresponde con los objetivos declarados por la Comisión cuando en 2018 se modernizaron los Reglamentos de base (véase el *cuadro 1*).

Cuadro 1 – Comparación entre objetivos y acciones destinados a facilitar los procedimientos para las pymes

Objetivos ¹⁰		Acción
Página web específica para pymes	Sí	Se ha creado un sitio web ¹¹ .
Acceso más fácil a los instrumentos	Sí	La DG Comercio presta mayor asistencia a las pymes durante la fase previa al inicio y la fase de investigación, y existen cuestionarios específicos para las pymes
Procedimientos simplificados	s. o.	Procedimientos simplificados mediante plazos más cortos y prórrogas más uniformes. No existe un impacto positivo específico en las pymes que afecte a todas las empresas
Nuevo servicio de asistencia de los IDC	s. o.	El servicio de asistencia ya existía.
Información en todas las lenguas oficiales de la UE	Parcialmente	Existe una versión de los documentos clave, como la guía para pymes y la guía para la redacción de denuncias, en todas las lenguas oficiales de la UE. Otros documentos del sitio web están redactados solamente en inglés.
Establecer contacto con llegar a las asociaciones empresariales en los Estados miembros.	Limitada	El personal de la DG Comercio solo visitó dos Estados miembros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

37 Aunque facilita diversos procedimientos para las partes participantes, la DG Comercio realiza una escasa actividad de divulgación para aumentar el uso y la sensibilización de los IDC entre las industrias de la UE. Sectores como el químico y el del acero tienen un buen conocimiento de los IDC (véase el apartado 33) pero otros están mucho menos familiarizados, lo que supone que, posiblemente, ciertas industrias afectadas por el comercio desleal no soliciten medidas de protección ni se beneficien de ellas. Aunque existen foros donde las empresas y las asociaciones industriales pueden reunirse con la DG Comercio, en particular con el fin de obtener

¹⁰ «Europe's Trade Defence Instruments now stronger and more effective», que puede consultarse en <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/156921.htm>

¹¹ <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/help-for-smes/>

información sobre las posibilidades de financiación de la UE, la Comisión no utiliza dichos foros para dar a conocer los IDC. Entre otros, cabe citar el sitio web de la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes sobre las actividades de emprendimiento y pymes, y el sitio web de la Red Europea para las Empresas¹².

Las medidas están adecuadamente justificadas, pero pueden mejorarse algunos aspectos de la evaluación del interés de la Unión

38 En el proceso decisorio actual relativo a los IDC (véase el apartado 09), la Comisión desempeña un papel decisivo en la imposición de derechos. Entre 2014 y 2018, solo se presentaron dos casos al comité de apelación, y en ninguno de ellos, el comité alcanzó una mayoría cualificada a favor de un dictamen negativo, por lo que prevaleció la propuesta de la Comisión.

39 Dadas las repercusiones económicas y las facultades de la Comisión, como su valoración de la evaluación del interés de la Unión (véase el apartado 05), esta institución debería centrarse especialmente en garantizar que en los procedimientos de IDC sus conclusiones estén justificadas. Se trata de un requisito del marco jurídico. En particular, las partes interesadas deberían tener la posibilidad de verificar las decisiones de la Comisión. Por consiguiente, el Tribunal empleó su muestra para valorar si la Comisión:

- a) había justificado adecuadamente sus cálculos y decisiones;
- b) había llevado a cabo un análisis riguroso antes de adoptar su decisión.

La justificación de las conclusiones de la Comisión era adecuada en las investigaciones propiamente dichas

40 El Tribunal verificó las justificaciones de la Comisión en una decisión de imposición de una medida de defensa comercial y en otra de inicio de una investigación tras la recepción de una denuncia. La evaluación del Tribunal se entiende sin perjuicio a las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea u otras instancias judiciales.

¹² https://ec.europa.eu/growth/industry/international-aspects_en y <https://een.ec.europa.eu/>

41 El Tribunal constató que las conclusiones de las decisiones de ejecución de la muestra estaban adecuadamente justificadas. Respondían a comentarios de las partes y hacían referencia a decisiones importantes de casos anteriores y de la jurisprudencia. Asimismo, los Reglamentos contenían análisis detallados de los cálculos y la metodología empleada en los mismos. Aunque los problemas de confidencialidad imposibilitan a veces la presentación de un cálculo con suficiente detalle como para que un tercero pueda verificarlo (véase el apartado 30), la lógica de la Comisión era siempre clara. Aunque el Tribunal constató en la muestra algunos ejemplos de justificación especialmente adecuados, también detectó ciertas deficiencias (véase el *recuadro 4*); no obstante, estas no alteran su valoración general de que las justificaciones de la Comisión eran adecuadas.

Recuadro 4

Ejemplos de justificación de decisiones

Buena práctica: Una investigación que implicaba a varios países exportadores se realizó en paralelo con otra investigación del mismo producto procedente de otro país. En cada investigación, la DG Comercio sopesó cuidadosamente sus argumentos, y facilitó un análisis meticuloso para justificar que el comportamiento comercial de cada país afectado causaba un perjuicio a la industria de la UE afectada. Dado que estas justificaciones fueron adecuadamente corroboradas, la Comisión pudo imponer medidas en ambas investigaciones.

Posibilidades de mejora: En la evaluación del perjuicio a la industria afectada de la UE, la DG Comercio basó el margen de beneficios de la industria en el margen real registrado en un año del período estimado de perjuicio. El nivel del margen era superior al sugerido en la denuncia, y muy superior al de un caso anterior similar. Además de hacer referencia al beneficio del ejercicio anterior, la Comisión podía haber justificado más detalladamente su elección.

42 En todos los casos de la muestra, el Tribunal constató que la Comisión justificó adecuadamente su decisión de iniciar una investigación. En las denuncias también se cumplían todos los criterios establecidos en los Reglamentos de base.

43 Los Reglamentos de base exigen que la Comisión examine «lo más detalladamente posible la exactitud y pertinencia de los elementos de prueba presentados con la denuncia para determinar si existen pruebas suficientes que

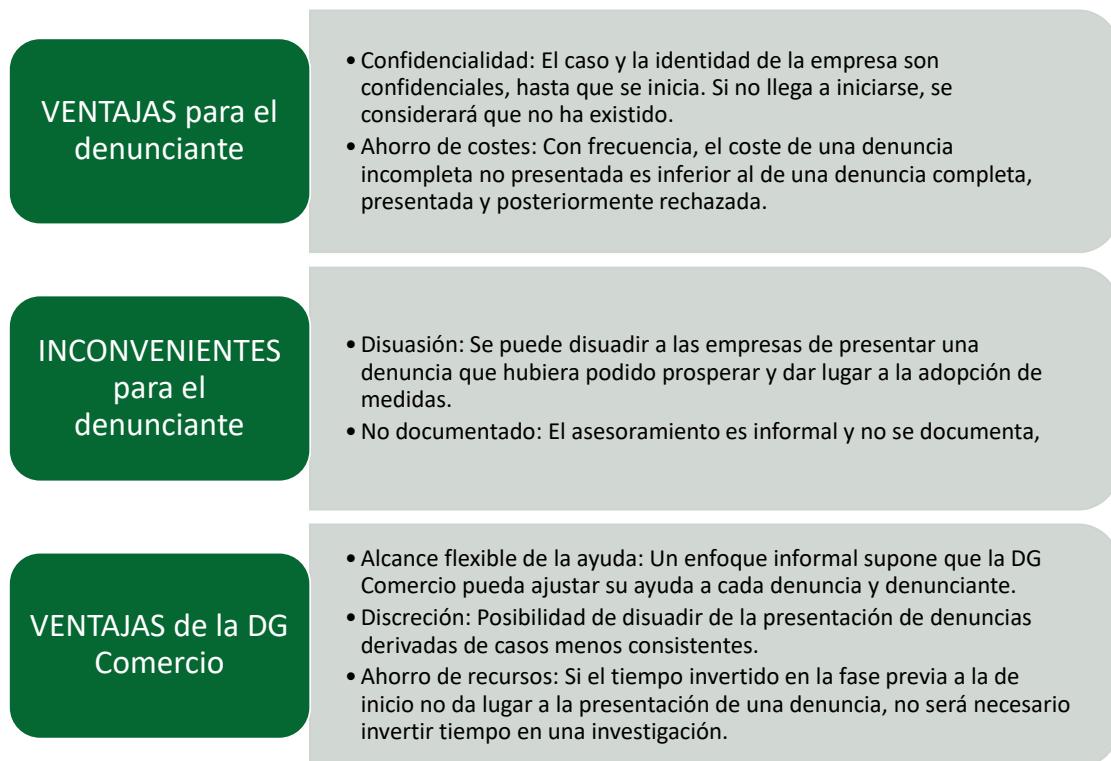
justifiquen la apertura de una investigación»¹³. En los casos examinados, el Tribunal constató que la DG Comercio había examinado efectivamente estos aspectos y documentado las constataciones en notas internas. Sin embargo, en estas notas no se explica la forma de evaluar los elementos de prueba en cada caso, como si la información del denunciante fue contrastada con otra información (por ejemplo, las bases de datos de la Comisión).

44 Entre 2016 y 2018, la Comisión rechazó solo una denuncia presentada oficialmente. En el mismo período, cuatro denunciantes retiraron sus denuncias antes de que la Comisión tuviera que adoptar su decisión final. El bajo número de denuncias retiradas y rechazadas se debe a un proceso exhaustivo (aunque informal) de asistencia y análisis que implica la celebración de consultas antes de la presentación oficial de una denuncia. Este proceso permite a las partes reforzar su expediente, lo que aumenta las probabilidades de que la DG Comercio abra una investigación. Sin embargo, el asesoramiento prestado por la DG Comercio puede disuadir a una parte de presentar oficialmente una solicitud.

45 Esta solución tiene tanto efectos positivos como negativos (véase la *ilustración 6*). Aunque el asesoramiento informal está basado en los criterios de los Reglamentos en materia de dumping, subvenciones, perjuicio y causalidad, y en las notas explicativas internas, no es transparente, y no existen registros del asesoramiento prestado por la DG Comercio a las partes, ni orientaciones específicas al respecto. En cambio, con el asesoramiento se obtienen mejoras en la eficiencia, tanto para la DG Comercio como para el denunciante.

¹³ Artículo 5, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/1036, modificado por el Reglamento (UE) 2017/2321 y el Reglamento (UE) 2018/825.

Ilustración 6 – Ventajas e inconvenientes del proceso informal previo a la apertura de una investigación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los análisis subyacentes a las medidas de defensa comercial son rigurosos, pero podrían mejorarse en algunos aspectos de la evaluación del interés de la Unión

46 La revisión del Tribunal de los casos de la muestra puso de manifiesto que los cálculos y análisis de la Comisión subyacentes a las medidas son adecuados. En algunos de ellos, la Comisión fue un paso más allá en sus análisis para garantizar que los cálculos reflejaban fielmente la realidad del mercado (véase el *recuadro 5*). Los análisis se ajustaban a la metodología exhaustiva establecida por la DG Comercio y el Tribunal no halló ejemplos de conclusiones contrarias a la jurisprudencia de la UE o de la OMC. La Comisión cuenta con normas organizativas para garantizar que en sus prácticas se tiene plenamente en cuenta la jurisprudencia internacional y de la UE, y que en todos los casos se aplica de manera coherente.

Recuadro 5

Ejemplo de un análisis adecuado realizado por la DG Comercio

El producto investigado se importó a la UE de dos maneras: 1) empresas de la UE relacionadas con el productor exportador compraron el producto para su venta o procesado, y 2) empresas de la UE no relacionadas adquirieron el producto. El producto transformado no se ajustaba la definición del producto.

La DG Comercio concluyó que el volumen de importaciones directas del producto a productores no relacionados era demasiado bajo para calcular el margen de dumping. Por tanto, se incluyeron las ventas a empresas relacionadas, pero se recalcularon los costes a partir del precio del producto transformado. Esta es una buena práctica, puesto que la DG Comercio buscó distintos métodos y examinó exhaustivamente la mejor manera de reflejar las realidades comerciales en cada caso.

47 A pesar de que las investigaciones se llevan a cabo según los requisitos jurídicos y la metodología de la Comisión, cabe mejorar la consideración de los aspectos pertinentes de la competencia en la evaluación del interés de la Unión. Esto es especialmente importante por el posible impacto económico de algunas medidas.

48 Como en la evaluación del interés de la Unión se valora el posible impacto de las medidas de defensa comercial en los importadores, usuarios y consumidores de la UE, la DG Comercio debería valorar, entre otras cosas, si las posibles medidas pueden acarrear consecuencias desproporcionadas, como el aumento de los riesgos para la competencia por interrupciones en las cadenas de suministro. Podría darse este caso, por ejemplo, si el producto sujeto a las medidas tiene dos tipos de usuarios:

- usuarios integrados verticalmente en un grupo que produce el producto sujeto a las medidas;
- usuarios independientes, no integrados, que no tienen acceso al componente clave de la producción (el producto sujeto a las medidas) en su propio grupo empresarial, y que por tanto dependen de los suministros de la industria productora.

Los usuarios independientes podrían hallarse entonces en una situación en la que tengan dificultades para obtener sus insumos o deban buscar nuevos proveedores en otros terceros países.

49 En cuanto a los aspectos relativos a la competencia, el Tribunal constató que la DG Comercio basó sus análisis en la información facilitada por las partes. En ciertos casos auditados, el Tribunal observó que algunos argumentos de las partes (por ejemplo, el miedo a los problemas de suministro) fueron rechazados sin una justificación detallada. La Comisión centró su análisis en la situación cuando se realizó la investigación y en etapas previas. Aunque los análisis de los aspectos prospectivos de la evaluación del interés de la Unión se mencionan en la mayoría de los casos auditados por el Tribunal, no incluían un examen detallado i) del impacto de las medidas sobre las importaciones específicas, y ii) del posible impacto en las cadenas de suministro, como la disponibilidad de las importaciones procedentes de otros países terceros.

50 El Tribunal constató que siempre se realizaba y mencionaba la evaluación del interés de la Unión en las decisiones de ejecución. Desde el principio de 2012, ninguna investigación ha concluido sin la imposición de medidas teniendo exclusivamente en cuenta la evaluación del interés de la Unión. No obstante, en dos casos sí repercutió en la forma o la duración de las medidas adoptadas.

La Comisión no aprovecha plenamente el potencial de los instrumentos de supervisión y de seguimiento

51 Las medidas impuestas solo son eficaces si los derechos son finalmente recaudados mientras persista el comportamiento comercial desleal, y si se cumplen las condiciones específicas impuestas (como un precio mínimo o un contingente sobre las cantidades). De lo contrario, no se abordará el comportamiento comercial desleal y la industria de la UE seguirá desprotegida.

52 Las autoridades aduaneras nacionales se encargan de recaudar los derechos. Para que la recaudación sea eficaz, es fundamental contar con una descripción exacta del producto afectado por las medidas. Otros departamentos de la Comisión también intervienen en la supervisión del cobro eficaz de los derechos (DG Fiscalidad y Unión Aduanera y DG Presupuestos). Sin embargo, la DG Comercio también dispone de una serie de instrumentos para apoyar la aplicación efectiva de las medidas.

53 Por consiguiente, el Tribunal evaluó si la Comisión:

- a) concibió las medidas de manera adecuada, en particular, las descripciones de productos para facilitar la recaudación;

- b) utilizó eficazmente sus instrumentos de supervisión y de seguimiento;
- c) comunicó adecuadamente sus actividades en el ámbito de los IDC y el impacto de las mismas.

La Comisión se esforzó por resolver las dificultades que plantea la recaudación de derechos de los IDC

54 La recaudación de los derechos relativos a los IDC puede plantear dificultades para las autoridades aduaneras, puesto que implica dos marcos jurídicos: el que rige la política comercial (en particular, los Reglamentos de la Comisión por los que se imponen los derechos aduaneros sobre productos específicos) y el que rige la política aduanera, en particular, el código aduanero de la Unión y los códigos de la Nomenclatura Combinada (NC).

55 Los Reglamentos de la Comisión por los que se imponen los derechos relativos a los IDC contienen una descripción detallada de los productos afectados, lo que ayuda a las autoridades aduaneras nacionales (que normalmente recurren a los códigos NC) a identificar en la fase de importación aquellos productos sujetos a derechos. La DG Comercio trabaja con la DG Fiscalidad y Unión Aduanera con el objeto de garantizar que estas descripciones sean claras e inequívocas para las autoridades aduaneras. Así era en todos los casos revisados por el Tribunal salvo en uno en el que el título del Reglamento de la Comisión y la descripción del producto confundió a las autoridades aduaneras (véase el *recuadro 6*), que en consecuencia solicitaron aclaraciones a la Comisión.

Recuadro 6

Biodiésel

El término «biodiésel», tal y como figura en el título y en la descripción del producto en los Reglamentos de ejecución antidumping y antisubvenciones, no coincide con la terminología empleada en la legislación en materia de aduanas. En los Reglamentos antidumping y antisubvenciones, el biodiésel abarca una variedad más amplia de productos. Por ejemplo, en la legislación aduanera, la clasificación del código CN 271019 no abarca cierto tipo de productos que contienen biodiésel, mientras que la legislación antidumping/antisubvenciones sí considera tales productos como biodiésel.

56 Los códigos CN también pueden cubrir una categoría más amplia de productos que las abarcadas por las propias medidas de defensa comercial. Posteriormente, la

Comisión crea códigos más largos y específicos para productos sujetos a las medidas de defensa comercial (denominados códigos «TARIC»).

57 Dado el impacto de los derechos de los IDC sobre los beneficios y el volumen de negocios, las empresas afectadas tienen la tentación de intentar eludirlos, por ejemplo, declarando de forma fraudulenta que el origen de los bienes es otro país no sujeto a los derechos de los IDC. Si la Comisión tiene constancia de esta práctica y puede probarla, puede extender el ámbito de los derechos a los productos procedentes de tales países para garantizar que la industria de la UE reciba una protección adecuada. En dichas circunstancias, la Comisión ha empleado el término «procedentes de». En ciertos casos, las autoridades aduaneras de los Estados miembros han tenido dificultades para aplicar la legislación utilizando este término, ya que no existe una única definición y no está incluido en la legislación aduanera. A pesar de las múltiples aclaraciones realizadas por la Comisión, el problema no está claro para todas las autoridades aduaneras nacionales.

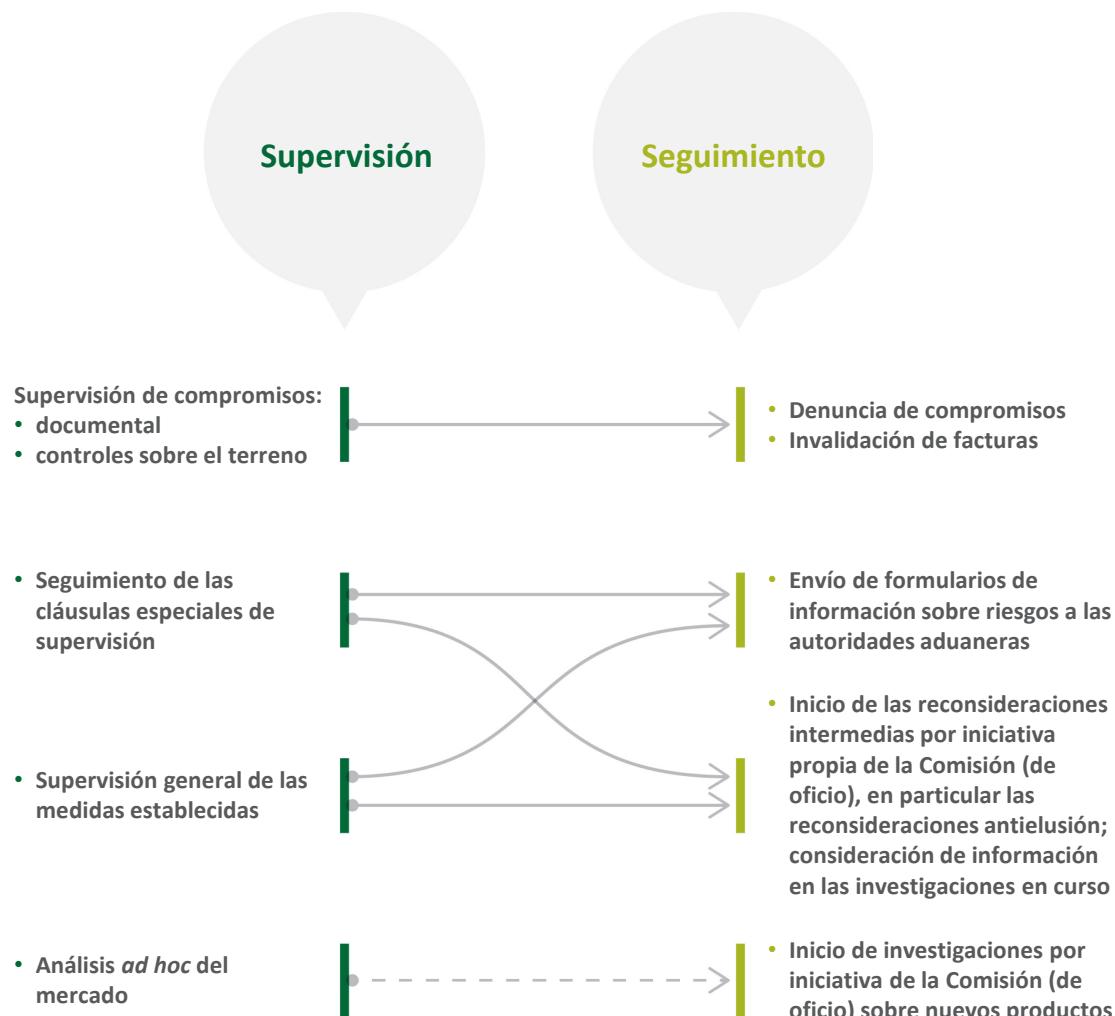
La supervisión de las medidas se hace de manera exhaustiva, pero se limita en gran parte a las obligaciones jurídicas, y las acciones no se priorizan

58 Con el fin de garantizar que las medidas de defensa comercial se aplican adecuadamente y son eficaces, la Comisión puede utilizar distintos instrumentos de supervisión y de seguimiento (véase la *ilustración 7*). Conforme a la legislación, la Comisión está obligada a:

- supervisar los compromisos. Se trata de compromisos contraídos voluntariamente por las empresas que exportan a la UE productos sujetos a los derechos de los IDC, y aceptados por la Comisión. Los compromisos sustituyen a los derechos antidumping y antisubvenciones por un precio mínimo de importación, es decir, el importador se compromete a vender a un precio que no sea inferior al precio mínimo acordado.
- hacer un seguimiento de las cláusulas especiales de supervisión si estas figuran en los Reglamentos por los que se imponen medidas de defensa comercial a productos específicos. Se conciben para minimizar el riesgo de elusión en los casos en que los tipos de los derechos varían de forma significativa entre distintos exportadores.

La Comisión podrá realizar a su discreción otras actividades de supervisión.

Ilustración 7 – Instrumentos de supervisión y de seguimiento de las medidas de defensa comercial



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

59 La Comisión dedica a los compromisos la gran mayoría de sus limitados recursos de supervisión (2,5 equivalentes a tiempo completo). El Tribunal constató que la Comisión comprueba debidamente el cumplimiento de los compromisos mediante i) el empleo de métodos de comprobación documental del cumplimiento, y ii) la comprobación del cumplimiento físico en las instalaciones de las empresas exportadoras, puesto que es complicado verificar de otra manera el incumplimiento del precio mínimo de importación.

60 La Comisión realiza sus comprobaciones documentales sirviéndose principalmente de los registros trimestrales facilitados por los exportadores. En la muestra del Tribunal, estos registros estaban completos. En algunos casos, la Comisión examina más elementos probatorios (por ejemplo, si se reciben de asociaciones industriales) si el compromiso también contenía un nivel anual de importaciones de

productos. Las visitas de comprobación eran detalladas, y el análisis subyacente exhaustivo y adecuadamente documentado. Aunque la Comisión intenta visitar todas las empresas que han contraído un compromiso mientras las medidas estén en vigor, no lo logró en los dos casos más recientes. La frecuencia real de las visitas dependía de los recursos, y la Comisión no aplicó criterios específicos ni llevó a cabo un análisis de riesgos estructurado para decidir las empresas que debían visitarse.

61 En su supervisión, la Comisión puede denunciar un compromiso: así ocurrió en más de 20 empresas en dos casos recientes con compromisos. Según se reflejaba en la revisión del Tribunal de una muestra de dichos casos, estas decisiones estaban debidamente justificadas. La denuncia de un compromiso carece de efecto retroactivo. En teoría, por tanto, las ventas anteriores de bienes que contravinieran el compromiso quedarían sin sanción. Dado el creciente número de casos de incumplimiento y la necesidad de sancionarlos eficazmente, la Comisión inició en 2016 la práctica de invalidar facturas relacionadas específicamente con el incumplimiento de un compromiso. Las facturas relacionadas con el período respectivo pueden invalidarse incluso tras la expiración de las medidas.

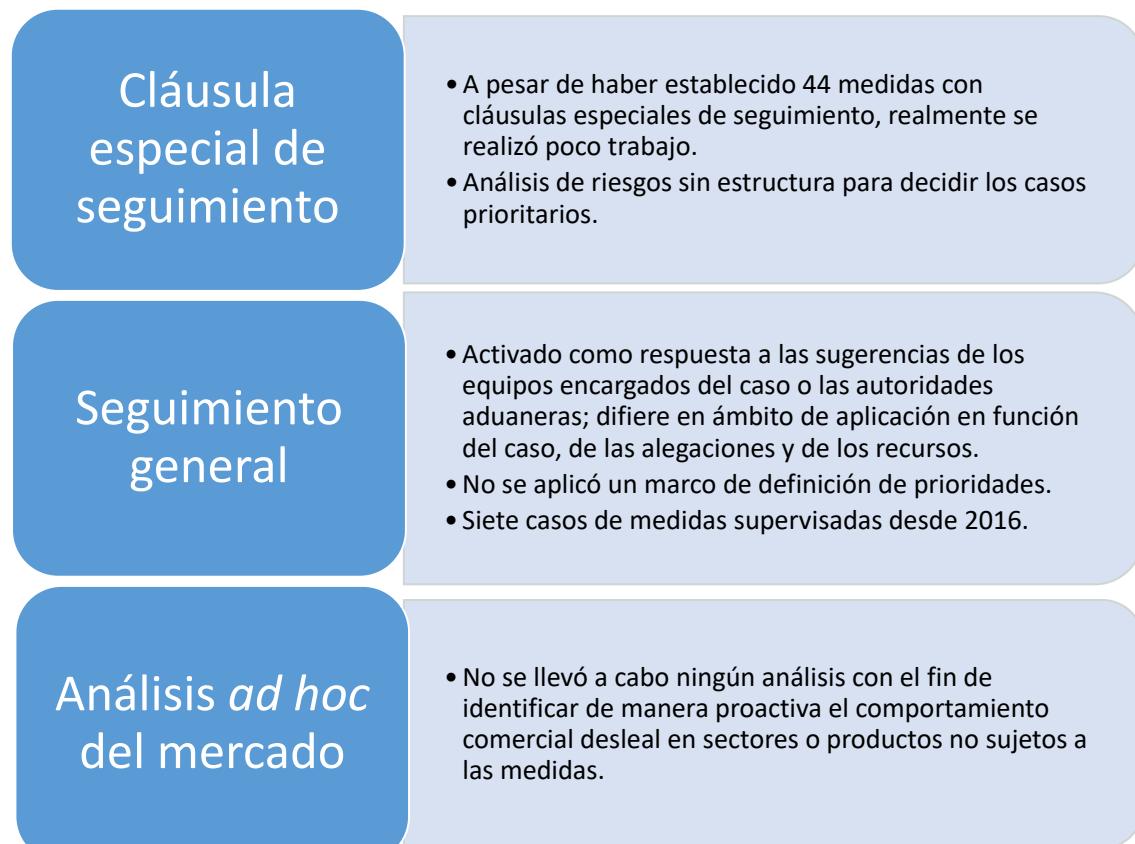
62 Esto demuestra que la Comisión ha garantizado de manera proactiva que las medidas sean eficaces. Sin embargo, para las autoridades aduaneras sigue siendo difícil recaudar retroactivamente los derechos derivados de la invalidación de facturas, puesto que los compromisos no están sujetos a garantías¹⁴, y las deudas aduaneras pueden prescribir. De los 12 casos a los que la Comisión aplicó esta «invalidación», 4 fueron recurridos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

63 En los últimos años, el trabajo de la Comisión en otros tipos de supervisión ha sido limitado por la gran carga de trabajo que implica la supervisión de los compromisos (véase la *Ilustración 8*). En estas actividades no se realizaba un análisis sistemático para identificar los casos de mayor riesgo, que es especialmente importante si los recursos son limitados. En cuanto a las cláusulas especiales de supervisión (véase el apartado **58**), la Comisión estableció normas detalladas sobre cuándo debían ser aplicadas o introducidas en un Reglamento. En sus orientaciones internas, insistía en que el personal debía aplicar, de manera estricta y coherente, las condiciones para emplear la cláusula especial de supervisión. El Tribunal observa que las limitaciones de recursos humanos implican el riesgo de que se reduzcan las

¹⁴ La garantía es un mecanismo destinado a asegurar el pago de la deuda aduanera en un plazo determinado.

actividades de supervisión, debido a estas limitaciones y no porque el riesgo de incumplimiento sea efectivamente bajo.

Ilustración 8 – Alcance de las actividades de supervisión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

64 Como seguimiento de sus actividades de supervisión o en respuesta a las alertas recibidas de las autoridades aduaneras o de otras fuentes, la Comisión emite formularios electrónicos de información sobre riesgos que se envían a las autoridades aduaneras para informarlas de riesgos específicos (por ejemplo, ventas de una empresa específica a un precio inferior al mínimo de importación, o transbordos). Las autoridades aduaneras deberían introducir esta información en sus propias evaluaciones de riesgos y prestar más atención a problemas específicos en los controles aduaneros. El Tribunal constató que la Comisión hace un uso adecuado y frecuente de este instrumento.

65 Conforme a los Reglamentos de base para las investigaciones antidumping y antisubvenciones, la Comisión está autorizada a abrir sus propias investigaciones («de oficio»). Esto ocurre normalmente cuando se constata que las medidas no son eficaces (por ejemplo, debido a la elusión) o si la Comisión tiene constancia de nuevos aspectos durante una investigación inicial (por ejemplo, un nuevo régimen de subvenciones)

pero no puede tenerlos en cuenta (por ejemplo, porque tuvieron lugar después del período de investigación). En tales casos, la Comisión puede encontrarse en mejor situación que una industria para obtener elementos de prueba, o es posible que una industria no esté dispuesta a presentar una denuncia por temor a las represalias.

66 Las obligaciones jurídicas para abrir un caso de oficio siguen siendo las mismas que las de otros casos iniciados a instancias de una industria. Como se aprecia en la revisión del Tribunal de los tres casos de oficio, estos cumplieron las obligaciones generales de los Reglamentos de base.

67 La Comisión nunca ha abierto una investigación de oficio (antidumping o antisubvenciones) con respecto a productos no sujetos previamente a medidas, aunque los Reglamentos de base lo permiten en circunstancias especiales. Asimismo, el ejercicio de modernización de 2018 reforzó la posibilidad de llevar a cabo investigaciones de oficio si las empresas temen represalias. A pesar de ello, la Comisión no ha definido las circunstancias especiales que darían lugar a una intervención de oficio.

68 Puesto que la Comisión no ha establecido una supervisión sistemática del mercado (véase la *ilustración 7*), ni siquiera teórica, no podría identificar de manera proactiva un posible comportamiento comercial desleal en nuevos sectores. En la práctica, esto significa que las investigaciones de oficio se limitan a las reconsideraciones intermedias o antielusión (véase el apartado **07**).

Los informes de la Comisión se centran en las actividades y no en el impacto

69 La Comisión comunica de diversas maneras los resultados que obtiene en la aplicación de los instrumentos de defensa comercial, como mediante la publicación de información sobre los casos y hojas informativas sectoriales y estadísticas en el sitio web de la Comisión y en el informe anual de actividad de la DG Comercio, y mediante un informe anual específico que, conforme a los requisitos establecidos en los Reglamentos de base, la Comisión debe remitir al Parlamento y al Consejo. En los últimos años, la Comisión ha realizado mejoras en cuanto a la puntualidad del informe anual (publicó el informe de 2018 en marzo de 2019) y ha abarcado todos los elementos exigidos por el Reglamento de base.

70 El informe anual proporciona una síntesis adecuada y fiel de la actividad de la Comisión en el ámbito de los IDC, y de los resultados obtenidos en la defensa de las

medidas ante los tribunales. Por tanto, el informe satisface los requisitos de los Reglamentos, pero solo facilita análisis cualitativos limitados de las causas profundas de las tendencias observadas (por ejemplo, sobre cómo utilizan terceros países las medidas de defensa comercial, o sobre la accesibilidad de los instrumentos para las pymes). De manera similar, el informe aporta escasa información sobre la eficacia y el impacto de las actividades, especialmente en cuanto al crecimiento y al empleo.

71 Al igual que el resto de las direcciones generales de la Comisión, la DG Comercio debía ajustar sus objetivos estratégicos del período 2016-2017 a los objetivos políticos generales de la Comisión. En su plan estratégico para 2016-2020 concluía que todas las políticas de defensa comercial debían contribuir al objetivo general fijado por la Comisión de impulsar el crecimiento y el empleo.

72 Sin embargo, la DG Comercio no facilita una imagen clara y completa del impacto de los IDC sobre el comercio y el empleo, ya que solo ha realizado evaluaciones limitadas al respecto. En cierta medida, las evaluaciones específicas están «integradas» en las investigaciones a través de los procesos de reconsideración (incluidas las reconsideraciones provisionales) que pueden ser solicitadas en cualquier momento si varían las circunstancias. Antes de que se modernizaran las normas (véase el apartado 13), la Comisión también llevó a cabo una evaluación de los posibles efectos en el empleo en función de la opción legislativa elegida. Sin embargo, se trató de una iniciativa aislada. La Comisión también elaboró estimaciones parciales sobre el impacto en la creación de empleo en determinados sectores (por ejemplo, el acero o las bicicletas eléctricas) e introdujo algunas conclusiones en sus informes anuales (por ejemplo, en 2018). Sin embargo, estas iniciativas parciales o aisladas no pueden sustituir totalmente a una evaluación periódica del impacto económico general de la política.

73 Partiendo de la información pública disponible y de las entrevistas con las partes interesadas, el Tribunal constató que los IDC tenían repercusiones dispares en la situación económica de las industrias de la UE a lo largo de las cadenas de suministro (véase la *ilustración 9*):

- Impacto claramente positivo en el sector de las bicicletas eléctricas. Sin estas medidas, la producción probablemente habría cesado en Europa. Asimismo, las medidas de defensa comercial para bicicletas convencionales y repuestos de

bicicleta han sido cruciales para permitir que los productores de bicicletas de la UE invirtieran en su producción de bicicletas eléctricas y la desarrollaran¹⁵.

- Importante fuente de apoyo para la industria del acero. Los IDC aplicados a una serie de productos han salvado una parte significativa de la industria del acero de la UE, y las importaciones procedentes de los países objeto de las medidas han caído drásticamente¹⁶. Sin embargo, la mayor parte de esta caída ha quedado compensada por las importaciones procedentes de otros países terceros. El Tribunal también observó las consecuencias adversas de ciertos segmentos del mercado en los que se produjo una escasez de la oferta. Por otro lado, las medidas de defensa comercial impuestas para un producto de acero condujeron a un aumento de las exportaciones chinas de otro producto siderúrgico.
- Impacto muy limitado en la industria de paneles solares. Pese a varios años de medidas impuestas en paneles y módulos solares, el sector de la UE ha sufrido quiebras en los últimos años y se enfrenta a una contracción significativa. Por el contrario, la industria de instalaciones de energía solar de la UE muestra una tendencia muy positiva y se beneficia de las importaciones procedentes de China (que actualmente no está sujeta a medidas)¹⁷. Además de los IDC, las decisiones políticas relativas al medio ambiente y al cambio climático afectan considerablemente al sector de la energía solar en general.

¹⁵ «European bicycle market employment and investment figures in 2018», Asociación Europea de Fabricantes de Bicicletas y Confederación de la Industria Europea de la Bicicleta. Puede consultarse en <http://ebma-brussels.eu/wp-content/uploads/2019/03/OPEN-EU-Bicycle-Industry-Employment-and-Investment-Study-2019-with-2018-data.pdf>

¹⁶ « Making sense of steel's turbulent trade climate », BCG. Puede consultarse en <https://www.bcg.com/publications/2019/steel-turbulent-trade-climate.aspx>

¹⁷ Radoia, P.: «The European PV market outlook», marzo de 2019. Puede consultarse en <https://www.solarpowersummit.org/wp-content/uploads/2019/03/Day-1-European-Market-Outlook.pdf>

Ilustración 9 – Impacto de las decisiones relativas a los IDC en los sectores seleccionados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

74 Por último, el Tribunal observa que una revisión analítica de la DG Comercio de los datos sobre el ritmo de recaudación de los derechos (es decir, el impacto financiero), no solo indicaría las ineficiencias en el proceso, sino que también mejoraría la adopción de decisiones en el futuro (especialmente la forma en que se conciben las medidas). Esta oportunidad no se aprovecha actualmente, puesto que la DG Comercio no analiza los datos referentes a:

- en qué medida se recaudan derechos y se afrontan problemas;
- los importes recuperados como consecuencia de las facturas invalidadas (véanse los apartados **61** y **62**).

La Comisión participa activamente en el comercio mundial, pero no prioriza sistemáticamente las actividades

75 En el ámbito del comercio, que se caracteriza por su dinamismo, la Comisión debe estar bien equipada, ser flexible y responder con eficacia a los retos mundiales. Entre dichos retos se encuentra la crisis actual de la OMC (especialmente, en el Órgano de Apelación), el Brexit y la creciente importancia del empleo y las normas medioambientales para fomentar el desarrollo sostenible. Por otro lado, además de responder a las denuncias de las industrias europeas, la Comisión también puede

desempeñar un papel en la defensa de las industrias de la UE investigadas por terceros países.

76 Por consiguiente, el Tribunal evaluó si la DG Comercio:

- a) disponía de suficientes recursos humanos;
- b) respondió adecuadamente a las medidas de terceros países frente a las industrias de la UE;
- c) respondió adecuadamente a los retos mundiales que afectan a los IDC.

La gestión adecuada de la carga de trabajo evitó que las limitaciones de recursos humanos repercutieran en las investigaciones

77 En los últimos años, la Comisión se ha enfrentado a retos nuevos o más importantes en el ámbito de los IDC, entre los que se cuentan el desarrollo técnico general (productos más complejos) y la modernización del comercio (véase el apartado 13). Al mismo tiempo, el número de efectivos encargados de los CDI se ha reducido más de 14 % con respecto a 10 años atrás, lo que ha limitado considerablemente los recursos, como la DG Comercio comunicó en sus últimas solicitudes de dotación de personal. Dadas las prioridades de la Comisión, la ampliación de la plantilla de la dirección de la DG Comercio encargada directamente de los IDC fue solo marginal, entre 2016 y 2018 (uno o dos puestos al año).

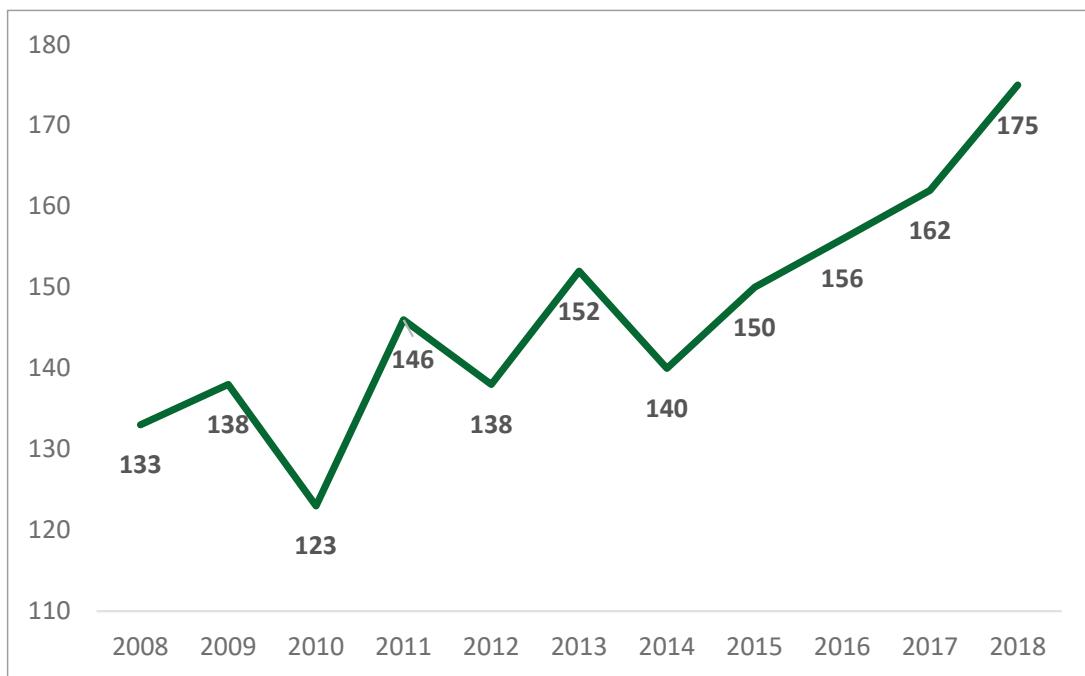
78 La limitación de recursos se compensó parcialmente con un sistema eficiente gestión de la carga de trabajo de la DG Comercio, y no afectó a la calidad ni a la puntualidad de las investigaciones. Sin embargo, las restricciones de recursos obligaron a la DG Comercio a limitar algunas actividades como la divulgación y la supervisión (véanse los apartados 37 y 63), que pueden tener un efecto significativo en la eficacia general de la política de defensa comercial. El Tribunal también constata que la Comisión no puede pedir recursos adicionales «de reserva» si aumenta inesperadamente el número de denuncias (por ejemplo, si cambian las prácticas comerciales en un tercer país clave).

La Comisión defiende los intereses de las industrias europeas, pero no prioriza sistemáticamente sus actuaciones

79 En los últimos años, el comercio internacional dista mucho de ser estable y, como consecuencia, los países han recurrido a los IDC con mayor frecuencia, también contra

la UE (véase la [ilustración 10](#)). Estados Unidos es el país con mayor número de casos de este tipo (34 en 2018, frente a 18 en 2015), si bien recientemente, se ha ampliado la distribución geográfica de los casos relativos a los IDC y más países recurren a los mismos (por ejemplo, Colombia, Madagascar y algunos Estados del Golfo).

Ilustración 10 – Número de medidas de defensa comercial contra la UE adoptadas por terceros países



Fuente: Comisión Europea.

80 La UE emplea varios instrumentos para supervisar estos cambios y responder a ellos. En general, la Comisión se registra como parte interesada y luego participa directamente en las investigaciones específicas abiertas por terceros países. También puede optar por una respuesta diplomática o tomar la decisión de llevar el asunto ante un comité de la OMC (véase la [ilustración 11](#)).

Ilustración 11 – Instrumentos de intervención de la Comisión en las investigaciones de terceros países



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

81 El Tribunal observó que la Comisión utiliza activamente las herramientas a su disposición. La Comisión también informa debidamente a los socios de la UE que se han iniciado las investigaciones, y registra los casos en una base de datos pública para que se pueda supervisar su situación. En el informe anual de los IDC figura seguidamente una visión estadística más general de las medidas adoptadas por terceros países, pero en esta no explica las causas profundas de las tendencias observadas (véase el apartado 70).

82 En sus intervenciones, en investigaciones de terceros países y ante los comités de la OMC, la Comisión aportó un análisis técnico detallado y manifestó sus preocupaciones desde distintas perspectivas: los aspectos formales (por ejemplo, el derecho a la información y el uso correcto de los índices) y los relativos al contenido (por ejemplo, la naturaleza de las supuestas subvenciones, el cálculo del perjuicio, y la relación causal entre el perjuicio y el dumping o las subvenciones). En varios casos, las intervenciones de la Comisión han conducido a resultados más favorables para la industria de la UE (véase el *cuadro 2*).

Cuadro 2 – Impacto de la participación de la Comisión en las investigaciones de terceros países: casos seleccionados desde 2018

Producto	País de las medidas	Tipo de medidas	Resultados	Impacto económico
Neumáticos	Turquía	Salvaguardias	Conclusión sin adopción de medidas	Valor de las exportaciones de la UE: 450 millones de euros
Fibras acrílicas	India	Antidumping	Conclusión sin adopción de medidas	Valor de las exportaciones de la UE: 7 millones de euros
Papel sin recubrir (Portugal)	Estados Unidos	Antidumping	Reducción de los derechos desde el 37 % (resolución definitiva) hasta el 1,75 % (derechos definitivos)	Valor de las exportaciones de la UE: 160 millones de euros

Fuente: Comisión Europea.

83 Las acciones defensivas de la UE son adecuadas, pero difieren considerablemente en su intensidad (por ejemplo, el número de intervenciones) y alcance (por ejemplo, las fases de intervención y los tipos de argumento esgrimidos), en función del caso y de los problemas subyacentes. El tipo y el alcance específicos de una respuesta (o la falta de ella) se deciden en cada caso, y la Comisión no cuenta con directrices en las que especifiquen normas o criterios para establecer sus prioridades. Sin embargo, este aspecto es pertinente, en especial si se tienen en cuenta la escasez de recursos disponibles (solo se asignan 4 o 5 equivalentes a tiempo completo al trabajo relativo a terceros países) y el aumento de los casos. La Comisión informó al Tribunal de que los criterios importantes (aunque informales) para decidir el ámbito de aplicación de la intervención son la importancia económica del caso y su dimensión sistémica.

La UE intenta resolver los retos del futuro

84 Además de su trabajo habitual en los comités de la OMC, en los que representa activamente a los Estados miembros de la UE, la Comisión ha tomado medidas recientemente para mejorar el funcionamiento general del sistema de la OMC. Estas mejoras eran necesarias en el contexto de una profunda crisis en el sistema basado en normas de la OMC. En la actualidad, las normas de la OMC no abordan eficazmente muchos de los principales retos de la política comercial (como la forma de abordar el modelo económico estatal chino). Con este fin, la Comisión publicó en 2018 un

documento de reflexión para que sirviera de base a un debate con otras instituciones y partes interesadas. Este documento contenía propuestas sobre el funcionamiento general de la OMC, la resolución de litigios, y los procedimientos específicos de los IDC (véase el *recuadro 7*).

Recuadro 7

Cuestiones relativas a los IDC en el documento de reflexión sobre la reforma de la OMC

- Mejorar la transparencia y la calidad de las notificaciones (los miembros son cada vez más reacios a cumplir los requisitos de información, por lo que tienen dificultades para revisarse mutuamente las medidas entre sí y, en consecuencia, se obstaculiza la aplicación de las normas).
- Mejor cobertura de la actividad de las empresas estatales (teniendo en cuenta su influencia en los mercados); para ello se aclarará cómo se aplican las normas de la OMC a dichas empresas, para garantizar así que no puedan seguir eludiéndolas en los contratos de subvención.
- Cobertura más eficaz de los tipos de subvención que más distorsionan el comercio, en particular aquellos que crean un exceso de capacidad en varios sectores de la economía.

85 Aunque las propuestas de la UE se han adaptado a la realidad política (por ejemplo, se evita mencionar objetivos ambiciosos como una mayor consideración de los aspectos medioambientales en las investigaciones de defensa comercial), todavía no han producido los cambios deseados:

- las consideraciones sobre el funcionamiento general de la OMC han llevado a la UE y a otros países a formular una serie de propuestas específicas en el foro de la OMC (relativas, por ejemplo, al Órgano de Apelación);
- se formularon propuestas legislativas sobre la calidad de las notificaciones de los IDC, pero no sobre otros problemas relacionados con los mismos (véase el *recuadro 7*). Sin embargo, todavía deberán someterse a negociaciones políticas en la OMC.

86 Sin embargo, el impacto de la actividad de la UE queda limitado en este sentido por el carácter altamente formalizado de la cooperación internacional y por la gran diversidad de intereses de los Estados miembros de la OMC, de modo que es extremadamente complicado alcanzar un compromiso.

87 El Brexit también ha causado una incertidumbre significativa para el comercio internacional. La DG Comercio analizó debidamente las consecuencias prácticas del Brexit para la política de los IDC, y comunicó las novedades a su plantilla en varias ocasiones mediante circulares. En cuanto a los preparativos técnicos, la Comisión ya comunica ciertos tipos de análisis independientemente al Reino Unido (relativos, por ejemplo, a la importancia del mercado del Reino Unido en un caso concreto, al volumen y al valor del comercio con el Reino Unido, y a la existencia de partes interesadas). Estos datos se recopilan por separado para garantizar una continuación fluida de la actividad de la Comisión en materia de defensa comercial tras el período transitorio al final de 2020.

88 El compromiso de la UE con unas estrictas normas sociales y medioambientales supone que estas deberían reflejarse, siempre que sea posible, en todos los ámbitos políticos. Algunos elementos de la nueva metodología para calcular el dumping y la modernización de los IDC aportan respuestas en el ámbito de defensa comercial. Sin embargo, el marco de la OMC delimita el alcance de dichas consideraciones en las investigaciones de los IDC. La OMC considera el dumping un fenómeno estrictamente económico, y no permite que estas normas se reflejen directamente en los cálculos del mismo. Por tanto, la legislación de la UE prevé que se tengan en cuenta los aspectos sociales y medioambientales solamente en circunstancias específicas (véase el *recuadro 8*).

Recuadro 8

Normas sociales y medioambientales en las investigaciones de los IDC

- Cálculo del valor normal del producto importado: si se demuestra que existe una distorsión de precios por la interferencia del Estado, se debe seleccionar otro «país representativo» para determinar el valor normal de un producto. Conforme a la legislación de la UE, las distorsiones significativas pueden estar relacionadas con las normas laborales, pero no con las normas medioambientales. Sin embargo, cuando se selecciona un país representativo, deberían estudiarse los aspectos de protección social y medioambiental.
- El precio indicativo para establecer el margen de perjuicio (es decir, el precio teórico asumiendo que no existe dumping o subvención): con arreglo a las normas modernizadas sobre los IDC, las empresas de la UE pueden reflejar la aplicación de normas sociales y medioambientales en los costes de producción.
- Compromisos: la Comisión puede tener en cuenta las normas sociales y medioambientales para la concesión de compromisos, y rechazarlos si las normas no se cumplen.

89 La revisión del Tribunal de un caso sujeto a la nueva metodología de cálculo del dumping (el único finalizado en el momento de realizarse la auditoría) mostró que la Comisión llevaba a cabo una evaluación cuantitativa de las normas sociales y medioambientales para seleccionar el país representativo empleado para el cálculo del valor normal de un producto. Concretamente, la Comisión comparó el grado de cumplimiento de los convenios laborales y medioambientales en dos países, y seleccionó aquel que había suscrito o ratificado el mayor número de convenios. Este enfoque es bastante formalista, pues la ratificación de un convenio no refleja necesariamente su aplicación en la práctica ni el grado real de protección del medio ambiente.

Conclusiones y recomendaciones

90 El Tribunal concluyó en líneas generales que la Comisión aplicó la política de defensa comercial eficazmente. Las investigaciones dieron lugar a la imposición de medidas puntuales para proteger a ciertas industrias europeas del comportamiento comercial desleal (como dumping o subvenciones) por parte de terceros países.

91 En cuanto a los procedimientos exigidos por los Reglamentos de base en materia de IDC, los casos recogidos en la muestra del Tribunal demostraron que la Comisión los cumplía de manera adecuada y puntual. Los controles internos de la DG Comercio aseguraron el cumplimiento, a pesar de ciertas insuficiencias en las orientaciones internas facilitadas al personal. Durante las investigaciones, la Comisión garantizó la igualdad de derechos de las partes, y el consejero auditor facilitó garantías adicionales en este sentido (véanse los apartados [21](#) a [26](#)).

92 La Comisión ha introducido recientemente una aplicación web para facilitar el acceso de las distintas partes a la documentación no confidencial. Las partes que presentan la documentación deciden por su cuenta lo que consideran confidencial. La Comisión no documenta sistemáticamente en sus comprobaciones si este trato confidencial está justificado. Por tanto, el Tribunal no pudo verificar el alcance de estas comprobaciones (véanse los apartados [27](#) a [32](#)).

Recomendación 1 – Documentar la evaluación de confidencialidad

Con el fin de limitar las divergencias entre las partes sobre la confidencialidad, la Comisión debería documentar suficientemente la revisión de los expedientes confidenciales y no confidenciales presentados por las partes.

Plazo: 2021.

93 Aunque las investigaciones de los IDC implican una carga administrativa sustancial para las partes afectadas, la Comisión no exigía más documentación que la realmente necesaria para verificar el cumplimiento de los requisitos jurídicos (véase el apartado [34](#)).

94 La Comisión proporcionó a las partes una serie de orientaciones satisfactorias, aunque el apoyo recibido por las pymes solo cumplía parcialmente los objetivos

declarados por la Comisión cuando se llevaba a cabo la modernización de los IDC. Aunque los IDC se concentran actualmente en pocas industrias, la Comisión no se esforzó por dar a conocer a las empresas de otros sectores que los IDC pueden ser un instrumento eficaz para proteger sus intereses en los mercados mundiales (véanse los apartados [33](#) y [35](#) a [37](#)).

Recomendación 2 – Dar a conocer los instrumentos de defensa comercial

Para lograr que el máximo posible de partes interesadas conozcan los IDC como instrumento, la Comisión debería buscar otros canales de comunicación para concienciarlas, por ejemplo, mediante la organización periódica de eventos para las partes interesadas por la Comisión, prestando especial atención a las necesidades específicas de las pymes.

Plazo: 2021.

95 Si se tiene en cuenta el impacto de los derechos y el hecho de que las decisiones pueden ser recurridas, la Comisión tiene que prestar especial atención a la justificación de las medidas. Según se constata en la muestra del Tribunal, el trabajo de la Comisión cumplía estas expectativas. A pesar de esta evaluación, el Tribunal constató que, en la mayoría de casos, los contactos que mantiene la Comisión con los posibles denunciantes antes de presentar su denuncia son informales. En la práctica, el asesoramiento informal de la Comisión tiene un efecto selectivo, ya que muchos denunciantes potenciales desisten de su denuncia. No obstante, con independencia del asesoramiento prestado por la Comisión, el denunciante sigue siendo libre para emprender acciones y recibir asesoramiento formal (véanse los apartados [40](#) a [45](#)).

96 Las conclusiones de la Comisión en las investigaciones de los IDC estaban fundadas, ya que seguían la metodología de la DG Comercio y reflejaban la realidad del mercado. Sin embargo, el Tribunal constató que la evaluación del posible impacto de las medidas sobre la competencia en la UE, que forma parte de la evaluación del interés de la Unión, no siempre era suficientemente detallada. Asimismo, en algunas ocasiones, las alegaciones de las partes eran rechazadas meramente con una justificación limitada (véanse los apartados [46](#) a [50](#)).

Recomendación 3 – Facilitar una mejor orientación sobre aspectos de la competencia

Para garantizar que se analizan adecuadamente las cuestiones pertinentes de la competencia en el contexto de la evaluación sobre el interés de la Unión, la Comisión debería i) proporcionar orientaciones adicionales en los cuestionarios con los que recaba información de usuarios e importadores sobre cuestiones como las preocupaciones en materia de competencia, y ii) proporcionar orientaciones internas adicionales sobre la forma de analizar la preocupación de las partes en materia de competencia y documentar este análisis.

Plazo: 2021

97 La Ley exige que la Comisión supervise los compromisos y las cláusulas especiales incluidas en las medidas de defensa comercial. Aunque esta supervisión fue eficaz, debido a la limitación de los recursos, la Comisión raramente fue más allá de lo legalmente exigido, es decir, la supervisión general de las medidas y el control *ad hoc* del mercado. Por otro lado, la Comisión no documentó cómo seleccionaba las medidas para su supervisión facultativa y, por tanto, el Tribunal no pudo evaluar si esta selección se basaba en criterios claros. Así ocurre también en la selección de empresas para las visitas sobre el terreno destinadas a verificar el cumplimiento de los compromisos sobre precios (véanse los apartados [58](#) a [60](#) y [63](#)).

98 El informe anual relativo a los IDC ofrece una perspectiva completa y precisa de las actividades de la Comisión en este ámbito; sin embargo, hasta la fecha no ha proporcionado una síntesis de la eficacia general de los IDC. Por otro lado, la DG Comercio no analiza los datos que recibe de los Estados miembros sobre la recaudación de derechos (o los ingresos generados por los instrumentos de seguimiento, como la invalidación de facturas; véanse los apartados [69](#) a [74](#)).

Recomendación 4 – Mejorar la supervisión

A fin de mejorar la supervisión de las medidas de defensa comercial y de su eficacia, la Comisión debería:

- 1) Establecer criterios para identificar las medidas que presentan el mayor riesgo de elusión, u otros problemas que restan eficacia. Por tanto, no solo debería seleccionar las medidas de supervisión en profundidad sobre la base de estos criterios, sino también documentar dicha selección. Siguiendo la misma lógica, si no es posible comprobar sobre el terreno que todas las empresas afectadas

respetan los compromisos, la Comisión debería aplicar criterios claros para seleccionar las empresas que han de someterse a inspección.

- 2) Llevar a cabo evaluaciones periódicas (al menos, cada cinco años) para estimar la eficacia general de las medidas de defensa comercial y, si procede, también por sectores específicos.

Plazo: 2021 para 1), y 2023 para 2).

99 La Comisión ha empleado eficazmente sus instrumentos para dar seguimiento a las conclusiones del proceso de supervisión (por ejemplo, la denuncia de los compromisos, y las alertas dirigidas a las autoridades aduaneras en caso de riesgo), pese a haber emprendido investigaciones de oficio, solo ha recurrido a esta posibilidad de forma limitada, y no ha definido las circunstancias específicas que provocan su intervención con respecto a productos que anteriormente no estaban sujetos a medidas (véanse los apartados [61](#) a [62](#), y [64](#) a [68](#)).

Recomendación 5 – Hacer pleno uso de los procedimientos de oficio

Con el fin de reforzar la protección de la industria en la UE, la Comisión debería ejercer sus facultades para iniciar investigaciones de oficio de manera más plena. A este fin, debería especificar los criterios para iniciar una investigación de oficio sobre productos nuevos. La Comisión debería actuar con prontitud si se cumplen las condiciones y especificar en cada caso las circunstancias por las que se inició la investigación de oficio.

Plazo: 2021

100 Aunque las actividades de los IDC aumentaron en los últimos diez años, la Comisión destinó menos recursos humanos a este aspecto. Gracias a un buen sistema de gestión de la carga de trabajo, las limitaciones de recursos no obstaculizaron las investigaciones; sin embargo, sí afectaron a otras actividades, especialmente a la supervisión (véanse los apartados [77](#) a [78](#)).

101 La Comisión no solo lleva a cabo sus propias investigaciones de defensa comercial, sino que también responde activamente a las medidas propuestas por terceros países, participando directamente en una serie de investigaciones seleccionadas y apoyando los intereses de la industria de la UE en el foro de la OMC. Sin embargo, no prioriza sus medidas con arreglo a criterios claros. En el foro de la

OMC, la Comisión también abordó activamente una serie de problemas más fundamentales relacionados con la cooperación comercial internacional y el *modus operandi* de la propia OMC (véanse los apartados 79 a 86).

102 Con respecto a otros retos actuales, la Comisión se ha preparado para las consecuencias del Brexit y ha introducido consideraciones sociales y medioambientales en las investigaciones de los IDC, en este último caso, principalmente adoptando un enfoque formalista. Como el marco de la OMC no permite que en el cálculo del dumping se consideren aspectos sociales y medioambientales, la legislación de la UE exige que la Comisión los tenga en cuenta en aspectos marginales, como, por ejemplo, la selección del país empleado para calcular el precio normal de un producto. Sin embargo, la Comisión limitó sus verificaciones a la ratificación de los convenios pertinentes por parte de un país (véanse los apartados 87 a 89).

Recomendación 6 – Otorgar prioridad a la respuesta de la UE a las medidas de terceros países

La Comisión debería priorizar con mayor eficacia su respuesta a las medidas de terceros países, tanto durante las investigaciones como en el foro de la OMC. Debería definir criterios específicos y evaluar las medidas a partir de ellos para aclarar los motivos de su respuesta y el alcance de la misma.

Plazo: 2021.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión de 30 de junio de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

Anexos

Anexo I – Distorsiones comerciales y los correspondientes instrumentos de defensa comercial

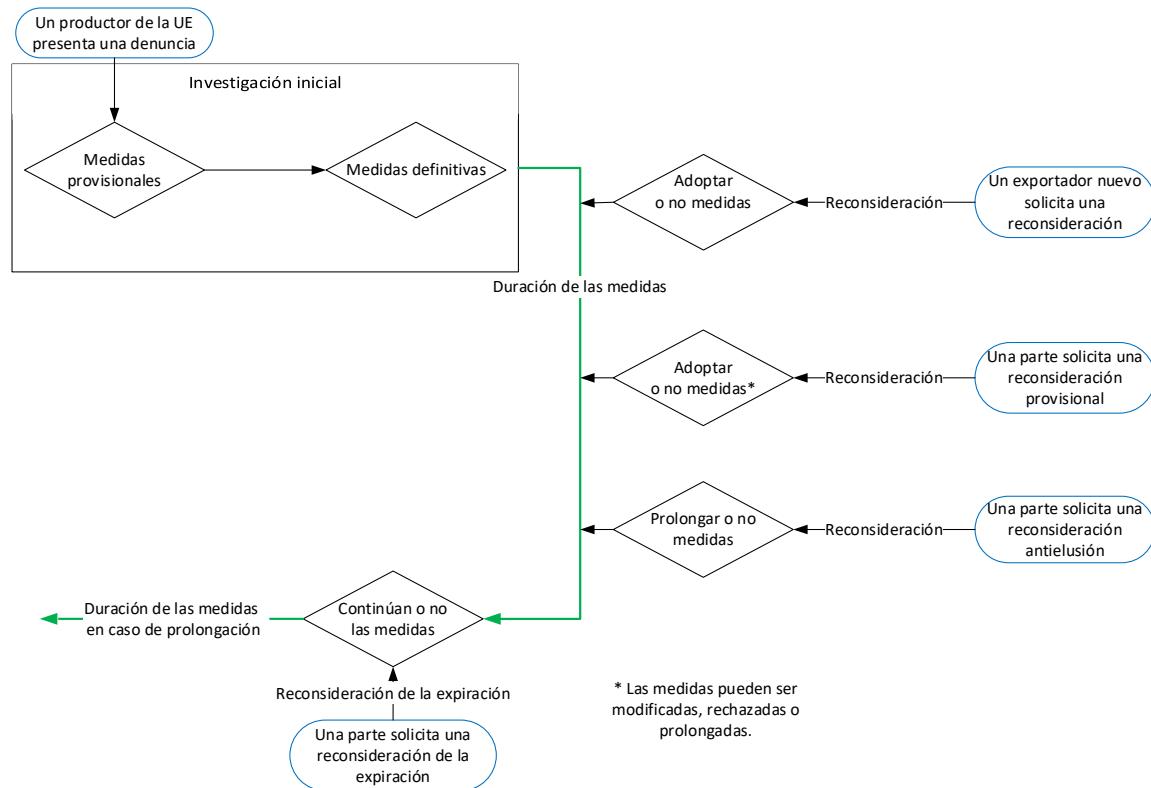
	Dumping	Subvenciones	Aumento de las importaciones
IDC aplicables	Medidas antidumping	Medidas antisubvenciones	Medidas de salvaguardia
¿Cuál es la naturaleza de la distorsión?	Una empresa establecida en un país no perteneciente a la UE vende mercancías por debajo de los precios de venta en su mercado interior o, si no pueden usarse los precios como referencia, por debajo de su coste de producción más un beneficio razonable.	Ayuda financiera concedida por un organismo público o un Gobierno de un país tercero a una industria o grupo industrial específicos, que puede reflejarse en el precio de las exportaciones a la UE.	Aumento fuerte e imprevisto en el volumen absoluto o relativo de las importaciones de un producto específico a la UE.
Condiciones para aplicar las medidas.	1) El dumping / la subvención debe existir. 2) La industria de la UE que produce el producto debe sufrir un perjuicio importante a raíz del bajo precio de las importaciones, o debe existir una amenaza de perjuicio. 3) El dumping / la subvención es una causa de este perjuicio importante.		El aumento de las importaciones es fuerte debido a acontecimientos inesperados, y causa o amenaza con causar un perjuicio importante a la industria de la UE.

Forma que adoptan las medidas	1) Derecho <i>ad valorem</i> : Porcentaje sobre el precio. 2) Derecho específico: Importe fijo por unidad. 3) Derecho variable / precio mínimo de importación: Diferencia entre el precio mínimo definido y el precio de venta fijado por el exportador. 4) Compromiso de precios: El exportador se compromete a vender a un precio igual o superior al precio mínimo de importación.	Restricciones cuantitativas a la importación de un producto procedente de todos los países. 1) Contingentes de importación con un límite sobre las importaciones permitidas. 2) Contingentes arancelarios con un derecho sobre las importaciones que superen el límite.
Condición adicional en los Reglamentos de la UE	La medida no puede ir en contra del interés de la Unión. Los beneficios de la medida para la industria de la UE que produce el producto deben ser superiores a los costes para otras partes de la UE, como los importadores o los usuarios del producto.	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

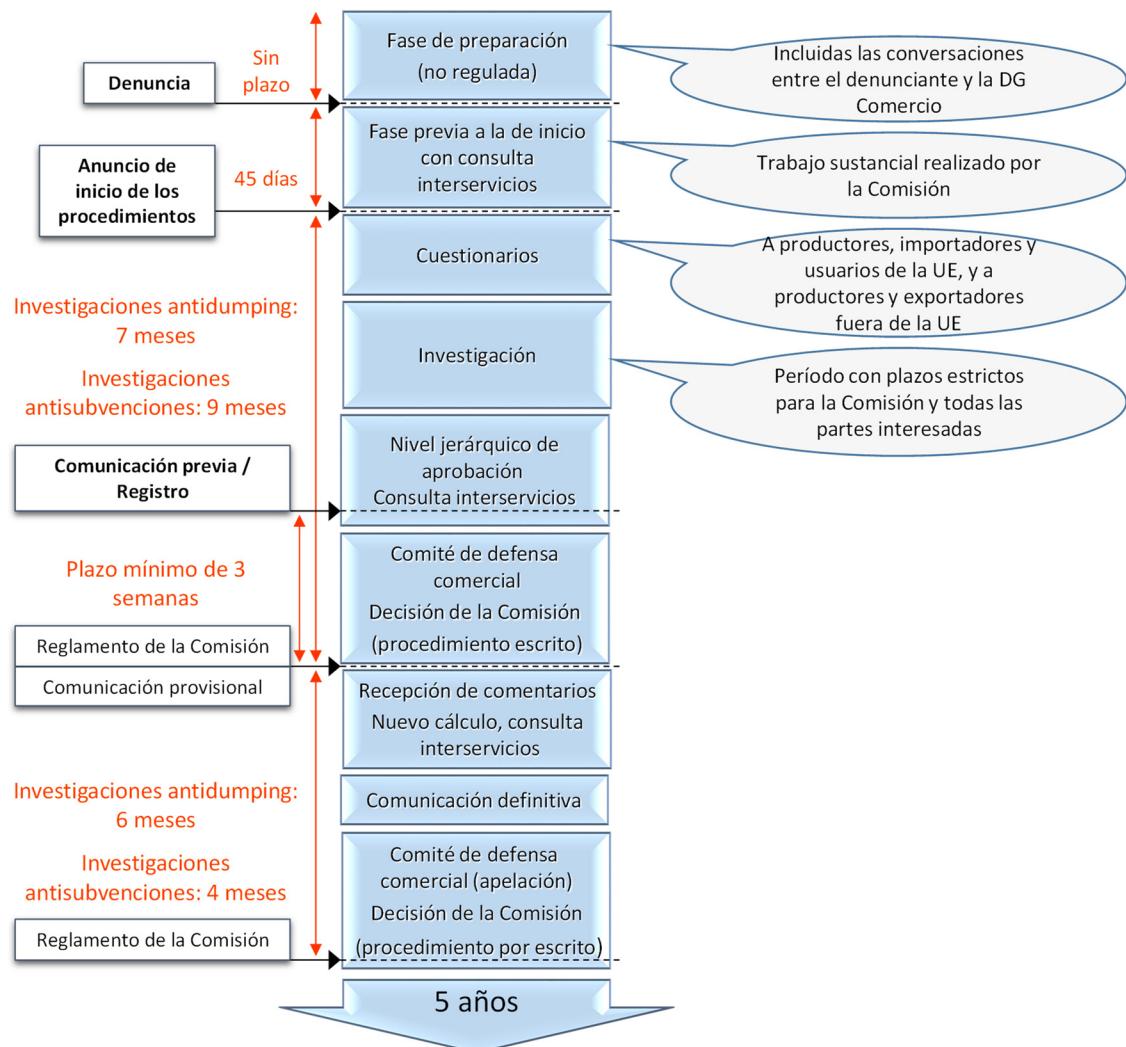
Anexo II – Proceso de los IDC

Desde la presentación de la denuncia hasta el cese de las medidas: síntesis



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Síntesis y detalles de la investigación inicial: Tareas de la Comisión



Fuente: Comisión Europea (adaptado por el Tribunal de Cuentas Europeo).

Siglas y abreviaturas

DG: Dirección General.

DG Comercio: Dirección General de Comercio.

DG Fiscalidad y Unión Aduanera: Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera.

DG Presupuestos: Dirección General de Presupuestos.

IDC: Instrumento de defensa comercial.

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

Pymes: Pequeñas y medianas empresas.

Glosario

Código aduanero de la Unión: Principal acto legislativo de la UE en materia de aduanas.

Consejero auditor en los procedimientos comerciales: Mediador independiente en la Comisión Europea que las partes pueden consultar en procedimientos comerciales.

Consulta interservicios: Procedimiento formal por el que un departamento de la Comisión solicita el asesoramiento o el dictamen de otros departamentos en relación con una propuesta.

De oficio: Investigación que abre la Comisión por iniciativa propia, sin haber recibido una denuncia formal.

Dumping: Una empresa establecida en un país no perteneciente a la UE vende mercancías por debajo de los precios de venta en su mercado interior o, si no pueden usarse los precios como referencia, por debajo de su coste de producción más un beneficio razonable (valor «normal»).

Evaluación del interés de la Unión: Evaluación realizada en una investigación de defensa comercial para determinar si una medida de defensa comercial redundaría en el interés de la Unión.

Instrumento de defensa comercial: Medida empleada por un país o un bloque comercial (como la UE) para proteger a los productores de importaciones subvencionadas o comercializadas de manera desleal y aumentos grandes y repentinos en los volúmenes de importación.

Margen de dumping: Diferencia entre el precio de importación de un bien y su valor normal (véase **dumping**).

Medida antidumping: Derecho recaudado sobre los bienes importados o precio mínimo de venta impuesto a una empresa si los bienes adquiridos para su reventa son importados a la UE a un precio inferior al valor de mercado.

Medida antisubvenciones: Derecho u otra forma de sanción impuesta sobre un bien producido en un tercer país con el apoyo de subvenciones desleales.

Nomenclatura combinada: Clasificación de bienes conforme al arancel aduanero común. Se emplea como base para las declaraciones aduaneras y las estadísticas comerciales de la UE.

Organización Mundial del Comercio: Organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. funciona como foro para la negociación de acuerdos comerciales, se ocupa de la solución de las diferencias comerciales.

Órgano de Apelación de la OMC: Órgano independiente compuesto por siete miembros que examinan los recursos interpuestos en los litigios de la OMC.

Parte interesada: Parte que puede demostrar un vínculo objetivo entre sus actividades y un producto sujeto a investigación de defensa comercial. Estas partes son a menudo los productores de la Unión y sus asociaciones comerciales, los sindicatos, los importadores y exportadores y sus asociaciones representativas, usuarios y organizaciones de consumidores, y el Gobierno del país de exportación.

Procedimiento de comité: Procedimiento por el que la Comisión consulta formalmente a un comité de representantes de los Estados miembros sobre medidas propuestas.

Procedimientos comerciales: Investigación realizada por la Comisión para determinar si se aplica un instrumento de defensa comercial. También se denomina «investigación de defensa comercial».

Recursos propios: Fondos empleados para financiar el presupuesto de la UE procedentes, en su mayor parte, de las contribuciones de los Estados miembros.

RESPUESTAS DEFINITIVAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«INSTRUMENTOS DE DEFENSA COMERCIAL: EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LAS EMPRESAS DE LA UE CONTRA LAS IMPORTACIONES OBJETO DE DUMPING Y SUBVENCIONES FUNCIONA CORRECTAMENTE»

RESUMEN

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados I a IX:

La defensa comercial es un elemento crucial de la política comercial de la UE, que respalda el compromiso de un comercio internacional abierto y basado en normas. Los instrumentos de defensa comercial de la UE abordan prácticas comerciales desleales perjudiciales, así como el incremento súbito de las importaciones, y se basan en normas acordadas internacionalmente en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En los últimos años, la UE, a raíz de propuestas de la Comisión Europea, ha reforzado y consolidado el sistema de defensa comercial de la UE, con dos importantes cambios legislativos en diciembre de 2017 y junio de 2018.

La Comisión Europea, que está encargada de aplicar los instrumentos de defensa comercial, cumple con gran calidad esta tarea y tiene éxito en este papel, como ha confirmado el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

Aunque el TCE ha formulado una serie de recomendaciones, confirmó que la Comisión aplica correctamente la legislación de la UE, así como la jurisprudencia pertinente de la OMC y la UE, y toma las decisiones adecuadas en la aplicación de los instrumentos de defensa comercial (IDC) conforme a un procedimiento estructurado y transparente y sin crear cargas indebidas para las partes interesadas en el proceso. Estos elementos son esenciales para garantizar que las medidas de defensa comercial, que la UE impone, abordan correctamente las importaciones perjudiciales, de manera equilibrada y sólida.

El perfil de los instrumentos de defensa comercial ha aumentado considerablemente en los últimos años, debido a la crisis del acero, así como a los cambios legislativos aplicados en 2017 y 2018. Esto ha sensibilizado a los agentes económicos de todos los sectores sobre el papel de los instrumentos para abordar, en particular, los daños causados por las importaciones comerciales desleales. La Comisión garantiza que todos los sectores, caracterizados por grandes empresas o pymes, tengan acceso a los instrumentos desde los contactos iniciales a lo largo del proceso, haciendo hincapié en la protección de los derechos de todas las partes interesadas con plena transparencia de todas las etapas y decisiones. Basándose en iniciativas como la asistencia específica para las pymes, así como en el acceso en línea a expedientes no confidenciales, la Comisión se ha comprometido plenamente a **reforzar** las prácticas existentes.

El pleno cumplimiento de la legislación de defensa comercial aplicable de la UE, cumpliendo al mismo tiempo sus obligaciones internacionales, es la piedra angular de la administración

de los instrumentos de defensa comercial de la UE por parte de la Comisión. Los instrumentos de defensa comercial de la UE requieren una prueba del interés público, que es adicional a los requisitos de la OMC. La prueba, que garantiza una aplicación equilibrada de los instrumentos, permite a la Comisión examinar si la imposición de medidas tiene un interés económico general para la Unión. En este contexto, de lo que se trata es de eliminar la competencia desleal derivada de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas.

La Comisión Europea está plenamente comprometida con un comercio abierto y justo que debe basarse en normas mundiales eficaces, aplicables y que garanticen la igualdad de condiciones para todos. Esto se caracteriza por la correcta aplicación de la legislación sobre defensa comercial de una manera sólida. Al mismo tiempo, la Comisión hace todo lo posible para garantizar que nuestros socios comerciales apliquen correctamente los instrumentos.

X. La Comisión acepta todas las recomendaciones del TCE, excepto la recomendación 5, que acepta en parte, ya que tiene intención de continuar iniciando investigaciones de oficio con arreglo a su práctica actual.

OBSERVACIONES:

32. La Comisión está plenamente comprometida con el respeto del derecho de defensa de todas las partes interesadas en sus investigaciones de IDC. TRON, una plataforma electrónica que sirve como punto de contacto único para la comunicación electrónica entre las partes interesadas en los procedimientos de defensa comercial y la DG Comercio, desempeña un papel importante a este respecto. Garantiza el acceso de las partes interesadas a los expedientes no confidenciales, lo que constituye un paso adelante significativo con respecto a la práctica anterior, en la que las partes tenían que ir a los locales de la Comisión para obtener acceso. Además, las partes disponen automáticamente de las divulgaciones completas de las conclusiones de los asuntos. Un expediente no confidencial significativo de todas las observaciones recibidas es otro elemento importante a la hora de garantizar el derecho de defensa en las investigaciones de defensa comercial. La Comisión revisa las solicitudes de tratamiento confidencial con el fin de garantizar que los derechos de las partes no se vean perjudicados por las solicitudes injustificadas de dicho tratamiento. Sin aumentar la carga para las partes interesadas, la Comisión documentará estas revisiones reforzando su compromiso de proporcionar un acceso completo a la información en que se basan sus conclusiones y decisiones.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 35 a 37.

Todas las industrias de la UE, independientemente del tamaño de la empresa, que sufren perjuicio por las importaciones objeto de dumping o subvencionadas, tienen acceso a los instrumentos de defensa comercial. La Comisión mantiene contactos regulares con asociaciones empresariales, como Business Europe, asociaciones sectoriales, así como con la sociedad civil, en sesiones dedicadas a explicar el propósito, la aplicación y la evolución de los instrumentos de defensa comercial. Estos grupos incluyen a representantes de productores, importadores, usuarios, etc., procedentes de numerosos sectores y de empresas de diferentes tamaños. La Comisión ha realizado esfuerzos específicos para orientar a las pymes, por ejemplo la creación de una página web con información al respecto, que incluye una guía específica para las pymes publicada en todas las lenguas oficiales, así como

borradores de cuestionarios. La Comisión también gestiona un servicio de asistencia a las pymes, que ofrece un apoyo integral a las pymes que deseen utilizar los IDC. En consonancia con su obligación de proteger las industrias de la UE frente a las prácticas comerciales desleales, la Comisión se compromete a seguir mejorando sus canales de comunicación para que las partes interesadas comprendan los instrumentos, centrándose en particular en las pymes, dentro de sus limitaciones de recursos.

Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 41 y al recuadro 4, «Ejemplos de justificación de decisiones».

En el contexto de la determinación del margen de perjuicio en asuntos antidumping, la Comisión seleccionará normalmente un objetivo de beneficio. Una serie de consideraciones guiarán esta selección, siendo una de ellas la tasa de beneficio que debería corresponder a la que la industria podría haber obtenido en condiciones normales de competencia, a saber, en ausencia de importaciones objeto de dumping. El resultado dependerá de las circunstancias específicas del asunto, en particular de las pruebas recogidas. En consecuencia, el objetivo de beneficio variará normalmente de una investigación a otra, incluso dentro del mismo sector. Aunque los denunciantes pueden sugerir un margen de beneficio, este no es vinculante. Las razones de la elección del margen de beneficio pertinente se explican siempre en los reglamentos de ejecución, como ocurrió en el ejemplo concreto indicado en el recuadro 4. A raíz de los cambios legislativos adoptados en junio de 2018, se introdujo un margen de beneficio mínimo del 6 %.

43. La exactitud de la información y de las pruebas justificativas presentadas por los denunciantes se contrasta y verifica, en la medida de lo posible, con fuentes como las bases de datos estadísticas de la Comisión (en particular las bases de datos COMEXT¹ y Vigilancia² por lo que se refiere a los volúmenes de importación y los precios), la información pública sobre el mercado y la empresa, las conclusiones de investigaciones anteriores, etc. Los detalles de estos controles y análisis se encuentran siempre plenamente documentados en los expedientes de la Comisión sobre el asunto.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 49 y 50.

Aunque la utilización de los instrumentos de defensa comercial por la UE se basa en las normas de la Organización Mundial del Comercio, aplica una serie de normas adicionales, que son solo opcionales en la OMC. Estas incluyen una prueba del interés de la Unión en la que la Comisión examina si la imposición de medidas no va en contra del interés de la Unión.

Para realizar la prueba del interés de la Unión, la Comisión invita a todas las partes interesadas europeas, incluidos los productores, los sindicatos, los importadores y sus asociaciones representativas, los usuarios representativos y las organizaciones de

¹ Base de datos de referencia de Eurostat para estadísticas detalladas sobre el comercio internacional de mercancías.

² Establecida con arreglo al artículo 56 del Reglamento (UE) 2015/2447 de la Comisión, por el que se establecen las normas de desarrollo del código aduanero de la Unión (DO L 343 de 29.12.2015, p. 558).

consumidores representativas de la Unión, a que faciliten información sobre el impacto de las medidas, si se imponen. Con respecto a la realización de ese examen, los artículos 21, apartado 1, y 31, apartado 1, de los Reglamentos antidumping³ y antisubvenciones⁴ de base (respectivamente) mencionan la «necesidad de eliminar los efectos distorsionadores sobre el comercio derivados del dumping [subvenciones] y restablecer una competencia efectiva», a lo que «se prestará una especial atención». Esto se refiere al objetivo de eliminar la competencia desleal resultante de las importaciones objeto de dumping o subvencionadas.

El objetivo de «proteger el funcionamiento eficaz de los mercados frente a las distorsiones de la competencia» se inscribe en el ámbito de responsabilidad de la política de competencia de la UE cuando se aplican normas específicas relativas a dicho análisis.

En las investigaciones de defensa comercial, la Comisión utiliza principalmente la información que las partes interesadas le hacen llegar voluntariamente y no está facultada para obligar a las partes a proporcionar datos para llevar a cabo un análisis completo en materia de competencia.

La Comisión desea recordar que actualmente existe un canal de contacto interno entre los servicios competentes, que facilita el intercambio de información sobre cuestiones relacionadas con la competencia que pueden surgir en las investigaciones respectivas.

Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 55 y al recuadro 6.

La Comisión considera que el asunto mencionado por el TCE no ha causado confusión a las autoridades aduaneras.

Dado que la descripción de los productos en la legislación de defensa comercial y la descripción de los productos en la nomenclatura aduanera responden a dos objetivos diferentes, la descripción del producto en la legislación de defensa comercial no puede ni debe ser idéntica a las descripciones de la nomenclatura aduanera. La descripción del producto en la defensa comercial, que define el ámbito de aplicación de las medidas de defensa comercial, debe ser suficientemente precisa y completa para permitir a las autoridades aduaneras clasificar el producto en la nomenclatura aduanera de conformidad con las normas de clasificación arancelaria.

Los títulos de los Reglamentos de Ejecución de la Comisión contienen una breve descripción del producto afectado, que sirve principalmente para la comunicación del procedimiento.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 60 a 63.

³ 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 (1) («el Reglamento antidumping de base»).

⁴ 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 (1) («el Reglamento antisubvenciones de base»).

Por lo que se refiere a las actividades de supervisión, la naturaleza de la labor de supervisión y su intensidad de recursos varían, por lo general, teniendo en cuenta el número de compromisos de precios existentes. Los recursos de la Comisión dedicados a la supervisión reflejan esta naturaleza específica de la supervisión. La Comisión seguirá utilizando todas las herramientas que tiene a su disposición para supervisar y seguirá haciendo uso de la información que pongan en su conocimiento la industria de la Unión, la OLAF, las autoridades aduaneras nacionales, etc. Articular los criterios de forma más precisa para identificar los asuntos que se someterán a supervisión general o los que presentan un mayor riesgo de elusión puede reforzar aún más la actividad de supervisión de la Comisión.

En este contexto, la Comisión se esfuerza por visitar a todas las empresas con compromisos. Consiguió hacerlo en todos los casos, salvo en un caso en el que el número de compromisos era excepcionalmente elevado. Por lo que se refiere al segundo caso, en el que existen compromisos para empresas pertenecientes al mismo grupo, la verificación puede llevarse a cabo a nivel de grupo.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 67 y 68.

La Comisión observa que la legislación aplicable de la UE, así como el correspondiente acuerdo de la OMC, establecen que las investigaciones de defensa comercial se inician a raíz de denuncias, a menos que existan «circunstancias especiales». Por lo tanto, el inicio de investigaciones de oficio sigue siendo una excepción. En la práctica, la Comisión no suele disponer de la información de mercado necesaria para iniciar investigaciones por iniciativa propia. Por otra parte, cuando la Comisión estaba en posesión de información suficiente, abrió las investigaciones, como en el caso de las investigaciones antielusión, en las que los datos pertinentes estaban ya en los archivos de la Comisión.

En la práctica, esto significa que, a veces, la Comisión estará en condiciones de abrir de oficio una investigación antielusión. La información necesaria para ello es limitada y la supervisión de las importaciones (en contraposición con la supervisión del mercado) a veces revela esa información. En cambio, el seguimiento de las importaciones no producirá el tipo de información que necesita la Comisión para iniciar una nueva investigación antidumping o antisubvenciones de pleno derecho.

Por lo tanto, la Comisión confía en que ha cumplido plenamente sus obligaciones jurídicas y compromisos políticos con respecto al inicio de investigaciones de oficio.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 72 a 74.

Por lo que se refiere al impacto de la política de defensa comercial en el crecimiento y el empleo, la Comisión señala que el indicador concreto y tangible de los puestos de trabajo protegidos por las medidas de defensa comercial está integrado en todas las investigaciones de defensa comercial, puesto que el criterio del empleo constituye una parte inherente del análisis del perjuicio causado a la industria de la UE por las importaciones objeto de dumping o subvencionadas. Además, el número de puestos de trabajo cubiertos por las medidas de defensa comercial es una característica habitual de la información de retorno, que la Comisión recibe de la industria de la UE. El impacto de la defensa comercial dependerá inevitablemente de si se produce dumping o hay subvención y de si la industria de la Unión

decide actuar. Por lo que se refiere al ejemplo relativo a los paneles solares, la Comisión observa que la demanda interna de la UE ha disminuido considerablemente, lo que puede haber sido la causa principal de las quiebras notificadas.

73. Cualquier examen del impacto de los IDC en el crecimiento y el empleo requeriría un uso intensivo de recursos, no solo para la Comisión, sino también para los operadores económicos.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 84 a 86.

Con respecto al funcionamiento de la OMC, la Comisión señala la presión que determinados actores mundiales clave han puesto en el sistema internacional basado en normas en los últimos años. La Comisión también hace hincapié en las limitaciones inherentes a cualquier negociación multilateral que se derivan del principio de consenso de la OMC.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 88 y 89.

La Comisión reconoce la importancia de las normas laborales y medioambientales en el contexto del comercio internacional. Por consiguiente, la Comisión se ha comprometido a aplicar una ambiciosa agenda de desarrollo sostenible, en particular mediante la inclusión de capítulos específicos en los nuevos acuerdos de libre comercio que garanticen las normas más exigentes en materia de clima, medio ambiente y protección laboral. Sin embargo, en el ámbito de los IDC, estas normas solo pueden desempeñar un papel en el marco jurídico existente de la OMC. La inclusión de normas laborales y medioambientales en la legislación de defensa comercial recientemente modificada refleja y tiene en cuenta estos límites. Los legisladores incorporaron estas normas en parte a una serie de conceptos básicos de defensa comercial, como el cálculo del dumping, pero de manera muy limitada: 1) La Comisión puede considerar las distorsiones de los salarios como parte de su análisis de si un país tiene importantes distorsiones originadas por intervenciones estatales. 2) Al seleccionar un país representativo, la Comisión examina los resultados laborales y medioambientales de cada uno de los países. Si bien algunos aspectos de este análisis se centran en la ratificación formal debido a la falta de datos disponibles sobre la aplicación real, a los plazos legales sumamente estrictos, así como a los recursos limitados, otros parámetros se analizan más detalladamente, como las distorsiones salariales, en función de los requisitos específicos de la investigación individual.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

91. Se ha hecho un gran hincapié en garantizar que el personal de defensa comercial tenga fácil acceso a información y directrices exhaustivas y actualizadas sobre la aplicación de los instrumentos de defensa comercial. Esto se ve respaldado por una formación amplia y regular, que se ha intensificado aún más para garantizar que las actualizaciones, en particular las producidas por los cambios legislativos de diciembre de 2017 y junio de 2018, se apliquen de manera coherente y al más alto nivel de exigencia.

92. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 32.

Recomendación 1 – Documentar la evaluación de confidencialidad

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión se ha comprometido plenamente a velar por que los derechos de las partes no se vean socavados por las solicitudes injustificadas de tratamiento confidencial. La Comisión seguirá revisando estas solicitudes y procurará documentar mejor estas revisiones con el fin de garantizar que la información completa en que se basan sus conclusiones y decisiones esté a disposición de las partes interesadas.

94. La Comisión sigue difundiendo información sobre los IDC mediante sesiones periódicas específicas con organizaciones representativas de las empresas que abarcan a todos los operadores económicos, y a los diversos sectores y tamaños de empresas, incluidas las pymes. Además, la Comisión ha creado una guía para las pymes, así como un sitio web y un servicio de asistencia técnica especializados para ayudar a estas empresas a hacer frente a los retos que les aguardan cuando abordan los IDC. La Comisión puede explorar las posibilidades de profundizar o aumentar el compromiso con las partes interesadas, prestando una mayor atención a las necesidades específicas de las pymes. No obstante, la Comisión seguirá centrándose en explicar el papel de los instrumentos de defensa comercial a todas las partes interesadas.

Recomendación 2 – Dar a conocer los instrumentos de defensa comercial

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión está plenamente comprometida con aumentar la sensibilización sobre el papel y la aplicación de los instrumentos de defensa comercial por parte de todos los operadores económicos de todos los sectores. En este contexto, seguirá ayudando a las pymes a acceder a los instrumentos y a comprenderlos basándose más en las iniciativas específicas relacionadas con las pymes llevadas a cabo tras los cambios legislativos de junio de 2018.

96. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 49 y 50.

Recomendación 3 – Las investigaciones deberían analizar la competencia de manera más rigurosa

La Comisión acepta la recomendación.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 97 a 99.

La Comisión señala que, por lo que se refiere a sus actividades de supervisión, existe un sistema de asignación de prioridades aun cuando pueda mejorarse con respecto a su documentación.

No obstante, la Comisión no considera adecuada la investigación *ad hoc* del mercado con vistas a abrir nuevas investigaciones por iniciativa propia de la Comisión. Esto se debe no solo al papel meramente residual que la legislación atribuye a las investigaciones de oficio, sino también al hecho de que la información normalmente necesaria para las investigaciones de defensa comercial no puede obtenerse a través de la investigación del mercado. La Comisión recuerda que ha iniciado anteriormente investigaciones de oficio cuando sabía que existía información suficiente que justificaba el inicio y mantiene su compromiso de

mantener esta buena práctica también en el futuro. Dada la naturaleza de la información que puede obtenerse mediante supervisión, esta se aplicará sobre todo a la apertura de las investigaciones antielusión.

En cuanto a la evaluación de la eficacia de la política de defensa comercial, la Comisión subraya que el impacto de las medidas de defensa comercial en el empleo figura en las investigaciones individuales como parte estándar del análisis. En este contexto, la Comisión recuerda que el Informe anual sobre los IDC contiene información sobre los empleos industriales que están protegidos por las medidas en vigor, así como una visión de conjunto y un análisis de las tendencias generales observadas en las acciones de defensa comercial adoptadas por terceros países y las intervenciones de la Comisión conexas en nombre de la industria europea.

Recomendación 4 – Mejorar la supervisión

La Comisión acepta la recomendación 4, apartado 1. Si bien existe efectivamente la priorización de las actividades de supervisión con arreglo a criterios predefinidos, documentar cómo se lleva a cabo dicha priorización puede aumentar la transparencia de la acción de la Comisión, contribuyendo así al objetivo de aumentar la transparencia en las investigaciones de defensa comercial establecido en el Plan Estratégico de la Dirección General de Comercio 2016-2020.

La Comisión acepta la recomendación 4, apartado 2. La Comisión recuerda que el actual Plan de Evaluación Plurianual de la Dirección General de Comercio ya refleja esta recomendación y, en consecuencia, se prevé una evaluación de los instrumentos de defensa comercial de la UE para 2022.

Recomendación 5 – Hacer pleno uso de los procedimientos de oficio

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La Comisión señala que, con arreglo a su práctica actual, cada vez que ha dispuesto de información que justifica la apertura de un caso de defensa comercial, ha iniciado una investigación. No obstante, dada la naturaleza de la información necesaria, esto está vinculado a las investigaciones antielusión. Además, la Comisión iniciará investigaciones de oficio en el contexto de represalias cuando la industria de la Unión (o partes de ella) faciliten a la Comisión la información necesaria con carácter confidencial.

Más allá de estas dos hipótesis, normalmente la Comisión no tiene previsto iniciar investigaciones de oficio. La Comisión señala que la legislación aplicable establece claramente que las investigaciones de defensa comercial se llevarán a cabo sobre la base de las denuncias presentadas por la industria europea y que las investigaciones por iniciativa propia de la Comisión solo pueden iniciarse en circunstancias especiales.

Sin embargo, teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión reconoce que articular de manera más precisa los criterios para el inicio de oficio aportará mayor claridad, abordará determinadas ideas falsas y proporcionará orientaciones adicionales para la industria europea.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 101 y 102.

Habida cuenta de las crisis actuales del sistema de solución de diferencias de la OMC, la Comisión considera esencial que la UE siga trabajando en pro de la preservación y la reforma del sistema de comercio internacional basado en normas. A tal efecto, la Comisión sigue comprometida con su labor habitual en el marco de la OMC, así como con su liderazgo en los esfuerzos de reforma de la OMC. La Comisión reconoce además la importancia de las normas laborales y medioambientales. Por lo tanto, la Comisión mantiene su compromiso de tenerlas en cuenta en sus investigaciones de defensa comercial. Sin embargo, el marco jurídico aplicable de la OMC, así como la viabilidad práctica, establecen límites claros a la actividad de la Comisión a este respecto.

Recomendación 6 – Otorgar prioridad a la respuesta de la UE a las medidas de terceros países

La Comisión acepta esta recomendación.

En consonancia con sus continuos esfuerzos para proporcionar la asistencia más eficaz y específica a la industria europea expuesta a las acciones de defensa comercial de terceros países, la Comisión aprecia los beneficios que puede aportar una mayor claridad sobre el tipo de acción que puede adoptar la Comisión y los criterios para esta acción. Por una parte, unos criterios más claros ayudarán a la industria europea a comprender mejor el alcance y los límites de las posibilidades de intervención de la Comisión. Además, estos criterios pueden racionalizar aún más las prioridades internas de la Comisión para actuar en el contexto de la OMC.

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

El presente informe fue aprobado por la Sala IV (presidida por Alex Breninkmeijer, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo) que se ocupa principalmente de los ámbitos de regulación de mercados y economía competitiva. La auditoría fue dirigida por Ildikó Gáll-Pelcz, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. Colaboraron en la elaboración del informe Claudia Kinga Bara, jefa de Gabinete, Zsolt Varga, agregado de Gabinete; Marion Colonerus, gerente principal y Kamila Lepkowska, jefa de tarea. El equipo auditor estaba compuesto por Benny Fransen, Anna Ludwikowska y Maria Sundqvist. La asistencia lingüística corrió a cargo de Mark Smith.

Debido a la pandemia de COVID-19 y las estrictas condiciones de confinamiento, no es posible facilitar una imagen del equipo auditor.

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización / Inicio de la auditoría	19.3.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	20.3.2020
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	30.6.2020
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	17.7.2020

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6 2019 sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-4988-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/45617	QJ-AB-20-015-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-4992-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/301335	QJ-AB-20-015-ES-Q

La política de defensa comercial ofrece protección a las empresas europeas afectadas por prácticas desleales en el comercio internacional. En tales casos, la Comisión Europea puede imponer derechos antidumping o antisubvenciones para restablecer la competencia leal. El Tribunal examinó si la Comisión si aplicó eficazmente esta política y concluyó que el sistema de imposición de instrumentos de defensa comercial funciona correctamente. La Comisión siguió adecuadamente los procedimientos exigidos durante las investigaciones y justificó sus decisiones de manera satisfactoria, pero podría hacer más para dar a conocer los instrumentos de defensa comercial, documentar mejor algunos controles y mejorar la forma en que supervisa las medidas y la eficacia general de la política.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: [@EUAuditors](https://twitter.com/EUAuditors)