ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS437/RW

21 de marzo de 2018

(18-1691)

Original: inglés

ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS EN MATERIA DE DERECHOS COMPENSATORIOS SOBRE DETERMINADOS PRODUCTOS PROCEDENTES DE CHINA

RECURSO DE CHINA AL PÁRRAFO 5 DEL ARTÍCULO 21 DEL ESD

INFORME DEFINITIVO DEL GRUPO ESPECIAL

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN 15

1.1 Reclamación de China 15

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial 15

1.3 Actuaciones del Grupo Especial 16

2 LAS MEDIDAS EN LITIGIO 16

3 SOLICITUDES DE CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES 16

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES 19

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS 19

6 REEXAMEN INTERMEDIO 19

7 CONSTATACIONES 20

7.1 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen y la carga de la prueba 20

7.1.1 Interpretación de los tratados 20

7.1.2 Norma de examen 20

7.1.3 La carga de la prueba 20

7.2 Alegación de China al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en relación con las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC 21

7.2.1 Alegación de China con respecto a la medida "en sí misma" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC 21

7.2.1.1 Principales argumentos de las partes 21

7.2.1.2 Principales argumentos de los terceros 22

7.2.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial 23

7.2.1.3.1 Introducción 23

7.2.1.3.2 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico erróneo en sus determinaciones de la condición de organismo público 24

7.2.1.3.3 La cuestión de si las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC 29

7.2.1.3.3.1 Las determinaciones formuladas por el USDOC en virtud del artículo 129 en relación con los organismos públicos 29

7.2.1.3.3.2 Evaluación de las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en virtud del artículo 129 41

7.2.1.3.3.3 La cuestión de si el USDOC no consideró pruebas pertinentes obrantes en el expediente 48

7.2.1.3.3.4 Conclusión sobre la alegación de China con respecto a la medida "en su aplicación" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC 52

7.2.2 Alegación de China al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC con respecto al Memorándum sobre los organismos públicos "en sí mismo" 53

7.2.2.1 Principales argumentos de las partes 53

7.2.2.2 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos es una medida impugnable en el ámbito de competencia del Grupo Especial 54

7.2.2.3 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos es incompatible "en sí mismo" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC 56

7.2.2.3.1 Introducción 56

7.2.2.3.2 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos es una regla o norma de aplicación general o prospectiva..... 57

7.2.2.3.3 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos restringe en grado importante las facultades discrecionales del USDOC para hacer una determinación compatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC 59

7.2.2.3.4 Conclusión sobre la alegación de China con respecto a la medida "en sí misma" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC 61

7.3 Alegación de China al amparo del párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en relación con las determinaciones de la existencia de beneficio formuladas por el USDOC 62

7.3.1 Principales argumentos de las partes..... 62

7.3.2 Principales argumentos de los terceros 63

7.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial 64

7.3.3.1 Introducción 64

7.3.3.2 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico erróneo en sus determinaciones de la existencia de beneficio 66

7.3.3.3 La cuestión de si las pruebas obrantes en el expediente respaldan la determinación de que los precios internos en China no podían utilizarse para determinar la adecuación de la remuneración de los bienes en cuestión 70

7.3.3.3.1 Las constataciones fácticas del USDOC en relación con los precios internos de los insumos en cuestión 70

7.3.3.3.1.1 Los cuestionarios sobre los puntos de referencia 70

7.3.3.3.1.2 Los Memorándums 72

7.3.3.3.2 La cuestión de si las constataciones fácticas del USDOC respaldan la conclusión de que los precios internos en China no están "determinados por el mercado" 75

7.3.3.3.3 La cuestión de si el USDOC hizo caso omiso de pruebas relativas a los precios de los insumos en cuestión..... 79

7.3.3.3.3.1 Los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos de presión, Tubos y OCTG..... 80

7.3.3.3.3.2 El procedimiento en virtud del artículo 129 Paneles solares..... 82

7.3.3.3.4 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC 83

7.4 Alegación de China al amparo del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC..... 83

7.4.1 Principales argumentos de las partes..... 83

7.4.2 Evaluación realizada por el Grupo Especial 84

7.4.2.1 Las medidas en litigio 84

7.4.2.2 La disposición jurídica en litigio..... 85

7.4.2.3 Las características pertinentes de las determinaciones del punto de referencia 86

7.4.2.4 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC..... 88

7.5 Alegación de China al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en relación con la especificidad *de facto* 88

7.5.1 Principales argumentos de las partes..... 88

7.5.2 Principales argumentos de los terceros 89

7.5.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial 90

7.5.3.1 Introducción 90

7.5.3.2 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico erróneo en el marco de la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC 91

7.5.3.3 La cuestión de si las determinaciones de especificidad *de facto* formuladas por el USDOC son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC 94

7.5.3.3.1 Las determinaciones de especificidad *de facto* de los insumos formuladas por el USDOC 94

7.5.3.3.2 La cuestión de si el USDOC estableció debidamente la existencia de un programa de subvenciones 96

7.5.3.4 Conclusión con respecto a la alegación de China al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC 99

7.6 Alegación de China al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC en relación con la especificidad regional 99

7.6.1 Principales argumentos de las partes 99

7.6.2 Principales argumentos de los terceros 100

7.6.3 Evaluación por el Grupo Especial 100

7.6.3.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de especificidad regional 100

7.6.3.2 La cuestión de si el USDOC incurrió en error en su evaluación 101

7.6.3.3 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC 104

7.7 Alegaciones de China relativas a la determinación definitiva en la investigación inicial Paneles solares 104

7.8 Alegaciones de China en relación con los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores 105

7.8.1 La cuestión de si las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores impugnadas por China están incluidas en el ámbito de la competencia del Grupo Especial 106

7.8.1.1 Introducción 106

7.8.1.2 Principales argumentos de las partes 106

7.8.1.3 Evaluación por el Grupo Especial 107

7.8.2 La cuestión de si las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores son incompatibles con el Acuerdo SMC 112

7.8.2.1 Exámenes administrativos en el procedimiento Estanterías para la cocina 112

7.8.2.1.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de la condición de organismo público 112

7.8.2.1.2 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa de subvenciones 114

7.8.2.1.3 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos Estanterías para la cocina 114

7.8.2.2 Exámenes administrativos en el procedimiento OCTG 115

7.8.2.2.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de la condición de organismo público 115

7.8.2.2.2 La cuestión de si el USDOC rechazó indebidamente los precios internos como puntos de referencia....117

7.8.2.2.3 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa de subvenciones....117

7.8.2.2.4 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos OCTG....118

7.8.2.3 Exámenes administrativos en el procedimiento Extrusiones de aluminio....118

7.8.2.3.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de la condición de organismo público....118

7.8.2.3.2 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa....120

7.8.2.3.3 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos Extrusiones de aluminio....120

7.8.2.4 Exámenes administrativos en el procedimiento Paneles solares....120

7.8.2.4.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico inadecuado en sus determinaciones de la condición de organismo público....121

7.8.2.4.2 La cuestión de si el USDOC rechazó indebidamente los precios internos como puntos de referencia....121

7.8.2.4.3 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa de subvenciones....122

7.8.2.4.4 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos Paneles solares....122

7.8.2.5 Alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos en el procedimiento Ladrillos de magnesia....122

7.8.2.5.1 Alegación de China al amparo del párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC....123

7.8.2.5.2 Alegación de China al amparo del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC....124

7.8.2.5.3 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 3 del artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC en el procedimiento Ladrillos de magnesia....125

7.8.2.6 Alegaciones de China al amparo del párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC....125

7.8.2.6.1 El examen por extinción Papel térmico....127

7.8.2.6.2 El examen por extinción Tubos de presión....127

7.8.2.6.3 El examen por extinción Tubos....129

7.8.2.6.4 El examen por extinción Estanterías para la cocina....130

7.8.2.6.5 El examen por extinción OCTG....130

7.8.2.6.6 El examen por extinción Torón de acero....131

7.8.2.6.7 El examen por extinción Ladrillos de magnesia....132

7.8.2.6.8 El examen por extinción Tubos sin soldadura....132

7.8.2.6.9 El examen por extinción Papel para impresiones gráficas....133

7.8.2.6.10 El examen por extinción Extrusiones de aluminio....134

7.8.2.6.11 Conclusión sobre la alegación de China en relación con los exámenes por extinción....134

7.9 Alegaciones de China relativas al comportamiento persistente de imponer, fijar y percibir derechos compensatorios y depósitos en efectivo en virtud de las órdenes de imposición de derechos compensatorios en litigio....135

7.9.1 Principales argumentos de las partes.....135
7.9.2 Principales argumentos de los terceros.....136
7.9.3 Evaluación por el Grupo Especial 136
8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN..... 137

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

DOCUMENTOS DEL GRUPO ESPECIAL

Índice		Página
Anexo A-1	Procedimiento de trabajo del Grupo Especial	A-2
Anexo A-2	Reexamen intermedio	A-6

ANEXO B

ARGUMENTOS DE CHINA

Índice		Página
Anexo B-1	Resumen integrado de China	B-2

ANEXO C

ARGUMENTOS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Índice		Página
Anexo C-1	Resumen integrado de los Estados Unidos de América	C-2

ANEXO D

ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

Índice		Página
Anexo D-1	Resumen integrado de Australia	D-2
Anexo D-2	Resumen integrado del Canadá	D-5
Anexo D-3	Resumen integrado de la Unión Europea	D-9
Anexo D-4	Resumen integrado del Japón	D-13

ASUNTOS CITADOS EN EL PRESENTE INFORME

Título abreviado	Título completo y referencia
Argentina - Medidas relativas a la importación	Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas que afectan a la importación de mercancías*, WT/DS438/AB/R / WT/DS444/AB/R / WT/DS445/AB/R, adoptados el 26 de enero de 2015
Australia - Salmón (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)	Informe del Grupo Especial, *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón - Recurso al párrafo 5 del artículo 21 del ESD por el Canadá*, WT/DS18/RW, adoptado el 20 de marzo de 2000
Canadá - Aeronaves	Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*, WT/DS70/AB/R, adoptado el 20 de agosto de 1999
Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas	Informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Determinadas medidas que afectan al sector de generación de energía renovable / Canadá - Medidas relativas al programa de tarifas reguladas*, WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R, adoptados el 24 de mayo de 2013
Canadá - Energía renovable / Canadá - Programa de tarifas reguladas	Informes del Grupo Especial, *Canadá - Determinadas medidas que afectan al sector de generación de energía renovable / Canadá - Medidas relativas al programa de tarifas reguladas*, WT/DS412/R y Add.1 / WT/DS426/R y Add.1, adoptados el 24 de mayo de 2013, modificados por los informes del Órgano de Apelación WT/DS412/AB/R / WT/DS426/AB/R
CE - Hormonas	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998
CE - Productos de tecnología de la información	Informes del Grupo Especial, *Comunidades Europeas y sus Estados miembros - Trato arancelario otorgado a determinados productos de tecnología de la información*, WT/DS375/R / WT/DS376/R / WT/DS377/R, adoptados el 21 de septiembre de 2010
CE - Trozos de pollo	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de los trozos de pollo deshuesados congelados*, WT/DS269/AB/R, WT/DS286/AB/R, adoptado el 27 de septiembre de 2005, y Corr.1
CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles	Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles*, WT/DS316/AB/R, adoptado el 1º de junio de 2011
CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles	Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas y determinados Estados miembros - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles*, WT/DS316/R, adoptado el 1º de junio de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS316/AB/R
Chile - Sistema de bandas de precios	Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas*, WT/DS207/AB/R, adoptado el 23 de octubre de 2002
China - Partes de automóviles	Informes del Órgano de Apelación, *China - Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles*, WT/DS339/AB/R / WT/DS340/AB/R / WT/DS342/AB/R, adoptados el 12 de enero de 2009
Estados Unidos - Acero al carbono	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania*, WT/DS213/AB/R, adoptado el 19 de diciembre de 2002
Estados Unidos - Acero al carbono	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes de Alemania*, WT/DS213/R y Corr.1, adoptado el 19 de diciembre de 2002, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS213/AB/R
Estados Unidos - Acero al carbono (India)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias sobre determinados productos planos de acero al carbono laminado en caliente procedentes de la India*, WT/DS436/AB/R, adoptado el 19 de diciembre de 2014
*Estados Unidos - Algodón americano (*upland*) (párrafo 5 del artículo 21 - Brasil)*	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (*upland*) - Recurso del Brasil al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS267/AB/RW, adoptado el 20 de junio de 2008
Estados Unidos - Camisas y blusas de lana	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, y Corr.1

Título abreviado	Título completo y referencia
Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la existencia y aplicación de la metodología de reducción a cero*, WT/DS350/AB/R, adoptado el 19 de febrero de 2009
Estados Unidos - Cordero	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 de mayo de 2001
Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China*, WT/DS379/AB/R, adoptado el 25 de marzo de 2011
Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios definitivos sobre determinados productos procedentes de China*, WT/DS379/R, adoptado el 25 de marzo de 2011, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS379/AB/R
Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción de los derechos antidumping sobre los productos planos de acero al carbono resistente a la corrosión procedentes del Japón*, WT/DS244/AB/R, adoptado el 9 de enero de 2004
Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de la Argentina*, WT/DS268/AB/R, adoptado el 17 de diciembre de 2004
Estados Unidos - Gasolina	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996
Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (segunda reclamación)*, WT/DS353/AB/R, adoptado el 23 de marzo de 2012
Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los semiconductores para memorias dinámicas de acceso aleatorio (DRAM) procedentes de Corea*, WT/DS296/AB/R, adoptado el 20 de julio de 2005
Estados Unidos - Juegos de azar	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas*, WT/DS285/AB/R, adoptado el 20 de abril de 2005, y Corr.1
Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000*, WT/DS217/AB/R, WT/DS234/AB/R, adoptado el 27 de enero de 2003
Estados Unidos - Ley de 1916	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley Antidumping de 1916*, WT/DS136/AB/R, WT/DS162/AB/R, adoptado el 26 de septiembre de 2000
Estados Unidos - Madera blanda IV	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá*, WT/DS257/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 2004
Estados Unidos - Madera blanda IV	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá*, WT/DS257/R, adoptado el 17 de febrero de 2004, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS257/AB/R
Estados Unidos - Madera blanda IV (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Determinación definitiva en materia de derechos compensatorios con respecto a determinada madera blanda procedente del Canadá - Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS257/AB/RW, adoptado el 20 de diciembre de 2005
Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación de la Comisión de Comercio Internacional respecto de la madera blanda procedente del Canadá - Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS277/AB/RW, adoptado el 9 de mayo de 2006, y Corr.1
Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China*, WT/DS437/AB/R, adoptado el 16 de enero de 2015
Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)	Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos – Medidas en materia de derechos compensatorios sobre determinados productos procedentes de China*, WT/DS437/R y Add.1, adoptado el 16 de enero de 2015, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS437/AB/R
Estados Unidos – Métodos antidumping (China)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Determinados métodos y su aplicación a procedimientos antidumping que atañen a China*, WT/DS471/AB/R y Add.1, adoptado el 22 de mayo de 2017

Título abreviado	Título completo y referencia
Estados Unidos - Neumáticos (China)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de determinados neumáticos (llantas neumáticas) para vehículos de pasajeros y camionetas procedentes de China*, WT/DS399/AB/R, adoptado el 5 de octubre de 2011
Estados Unidos - Reducción a cero (CE)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Leyes, reglamentos y metodología para el cálculo de los márgenes de dumping ("reducción a cero")*, WT/DS294/AB/R, adoptado el 9 de mayo de 2006, y Corr.1
Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Leyes, reglamentos y metodología para el cálculo de los márgenes de dumping ("reducción a cero") - Recurso de las Comunidades Europeas al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS294/AB/RW y Corr.1, adoptado el 11 de junio de 2009
Estados Unidos - Reducción a cero (Japón) (párrafo 5 del artículo 21 - Japón)	Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas relativas a la reducción a cero y los exámenes por extinción - Recurso del Japón al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS322/AB/RW, adoptado el 31 de agosto de 2009
Japón - Bebidas alcohólicas II	Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996
Japón - DRAM (Corea)	Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Derechos compensatorios sobre memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea*, WT/DS336/AB/R y Corr.1, adoptado el 17 de diciembre de 2007
Japón - DRAM (Corea)	Informe del Grupo Especial, *Japón - Derechos compensatorios sobre memorias dinámicas de acceso aleatorio procedentes de Corea*, WT/DS336/R, adoptado el 17 de diciembre de 2007, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS336/AB/R
Japón - Productos agrícolas II	Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, adoptado el 19 de marzo de 1999
México - Medidas antidumping sobre el arroz	Informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping definitivas sobre la carne de bovino y el arroz, Reclamación con respecto al arroz*, WT/DS295/AB/R, adoptado el 20 de diciembre de 2005
UE - Alcoholes grasos (Indonesia)	Informe del Órgano de Apelación, *Unión Europea - Medidas antidumping sobre las importaciones de determinados alcoholes grasos procedentes de Indonesia*, WT/DS442/AB/R y Add.1, adoptado el 29 de septiembre de 2017
UE - Biodiésel (Argentina)	Informe del Órgano de Apelación, *Unión Europea - Medidas antidumping sobre el biodiésel procedente de la Argentina*, WT/DS473/AB/R y Add.1, adoptado el 26 de octubre de 2016

PRUEBAS DOCUMENTALES MENCIONADAS EN EL PRESENTE INFORME

Prueba documental	Título abreviado	Descripción
CHN-1	Memorándum sobre los organismos públicos/Memorándum sobre el PCC	USDOC Memoranda dated 18 May 2012 for Section 129 Determination of the Countervailing Duty Investigation of Circular Welded Carbon Quality Steel Pipe; Light-Walled Rectangular Pipe and Tube; Laminated Woven Sacks; and Off-the-Road Tires from the People's Republic of China
CHN-2	Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos	GOC Questionnaire response (including exhibits GOC-A-02, GOK-A-03, and GOK-A-06) (15 de mayo de 2015)
CHN-4	Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos	USDOC Memorandum dated 25 February 2016 on Preliminary Determination of Public Bodies and Input Specificity, and the attached Memorandum on Input Producers and Input Purchases During the Investigations
CHN-5	Determinación definitiva en virtud del artículo 129	USDOC Final Determination for Lawn Groomers, Kitchen Shelving, Wire Strand, Print Graphics, Aluminum Extrusions, Steel Cylinders, Seamless Pipe, Pressure Pipe, Line Pipe, OCTG, and Solar Panels (31 de marzo de 2016, 25 de abril de 2016, 19 de mayo de 2016)
CHN-19	Informe Ordover	Ordover Report, Exhibit GOC-D-25 to GOC Questionnaire response (6 de julio de 2015)
CHN-20	Memorándum sobre los puntos de referencia	Memorandum dated 7 March on USDOC Benefit (Market Distortion)
CHN-21	Determinación definitiva del punto de referencia	USDOC, Final Determination for Pressure Pipe, Line Pipe, OCTG, Wire Strand, and Solar Panels (19 de mayo de 2016)
CHN-23	Memorándum sobre la especificidad de los insumos	USDOC Memorandum dated 31 December 2015, "Input Specificity: Preliminary Analysis of the Diversification of Economic Activities and Length of Time"
CHN-24	Determinación preliminar de la especificidad de la tierra	USDOC Memoranda dated 24 February 2016, "Preliminary Determination Regarding Land Specificity", and dated 31 March 2016, "No Comment Final Determinations"
CHN-27	Informe de verificación sobre Papel térmico	USDOC Memorandum dated 22 February 2016, "Information Regarding a Land Transaction at Issue in the CVD Investigation of Thermal Paper from the PRC", attaching USDOC GG/ZG Verification Report in the Countervailing Duty Investigation of Lightweight Thermal Paper from the People's Republic of China (20 de agosto de 2008)
CHN-28	Determinación definitiva del USDOC en la investigación inicial Paneles solares	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 9 October 2012 on Final Determination in the Countervailing Duty Investigation of Certain Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules from the People's Republic of China
CHN-30	Primer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 4 April 2012 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2009) of Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks from the People's Republic of China
CHN-31	Segundo examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 5 April 2013 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2010) of Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks from the People's Republic of China
CHN-32	Tercer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina: Determinación preliminar	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 30 September 2013 on Preliminary Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2011) of Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks from the People's Republic of China

Prueba documental	Título abreviado	Descripción
CHN-33	Tercer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina: Determinación definitiva	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 10 March 2014 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2011) of Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks from the People's Republic of China
CHN-34	Primer examen administrativo del USDOC en OCTG	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 7 August 2013 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2011) of Certain Oil Country Tubular Goods from the People's Republic of China
CHN-35	Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación preliminar	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 18 February 2014 on Preliminary Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2012) of Certain Oil Country Tubular Goods from the People's Republic of China
CHN-36	Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 25 August 2014 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2012) of Certain Oil Country Tubular Goods from the People's Republic of China
CHN-37	Primer examen administrativo del USDOC en Ladrillos de magnesia	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 9 April 2013 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2010) of Certain Magnesia Carbon Bricks from the People's Republic of China
CHN-38	Segundo examen administrativo del USDOC en Ladrillos de magnesia	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 7 October 2014 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2012) of Certain Magnesia Carbon Bricks from the People's Republic of China
CHN-39	Primer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 26 December 2013 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2010-2011) of Aluminum Extrusions from the People's Republic of China
CHN-40	Segundo examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 22 December 2014 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2012) of Aluminum Extrusions from the People's Republic of China
CHN-41	Tercer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 7 December 2015 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2013) of Aluminum Extrusions from the People's Republic of China
CHN-42	Primer examen administrativo del USDOC en Paneles solares	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 7 July 2015 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2012) of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the People's Republic of China
CHN-43	Segundo examen administrativo del USDOC en Paneles solares	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 12 July 2016 on Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review (2013) of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the People's Republic of China
CHN-44	Examen por extinción del USDOC en Papel térmico	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 14 February 2014 on Final Results of the Expedited Sunset Review of the Countervailing Duty Order on Lightweight Thermal Paper from the People's Republic of China
CHN-45	Examen por extinción del USDOC en Tubos de presión	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 2 June 2014 on Final Results of the Expedited Sunset Review of the Countervailing Duty Order on Circular Welded Austenitic Stainless Pressure Pipe from the People's Republic of China
CHN-46	Examen por extinción del USDOC en Tubos	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 11 March 2014 on Final Results of the Expedited Sunset Review of the Countervailing Duty Order on Circular Welded Carbon Quality Steel Line Pipe from the People's Republic of China
CHN-47	Examen por extinción del USDOC en Estanterías para la cocina	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 1 December 2014 on Final Results of the Countervailing Duty Sunset Review of Certain Kitchen Appliance Shelving and Racks from the People's Republic of China

Prueba documental	Título abreviado	Descripción
CHN-48	Examen por extinción del USDOC en OCTG	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 31 March 2015 on Final Results of the Expedited First Sunset Review of the Countervailing Duty Order on Oil Country Tubular Goods from the People's Republic of China
CHN-49	Examen por extinción del USDOC en Torón de acero	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 31 August 2015 on the Final Results of the Expedited First Sunset Review of the Countervailing Duty Order on Prestressed Concrete Steel Wire Strand from the People's Republic of China
CHN-50	Examen por extinción del USDOC en Ladrillos de magnesia	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 1 December 2015 on Final Results of the Expedited First Sunset Review of the Countervailing Duty Order on Certain Magnesia Carbon Bricks from the People's Republic of China
CHN-51	Examen por extinción del USDOC en Tubos sin soldadura	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 28 January 2016 on Final Results of the Expedited First Sunset Review of the Countervailing Duty Order of Certain Seamless Carbon and Alloy Steel Standard, Line, and Pressure Pipe from the People's Republic of China
CHN-52	Examen por extinción del USDOC en Papel para impresiones gráficas	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 4 March 2016 on Final Results of the Expedited Sunset Review of Certain Coated Paper Suitable for High-Quality Print Graphics Using Sheet-Fed Presses from the People's Republic of China
CHN-53	Examen por extinción del USDOC en Extrusiones de aluminio	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 1 August 2016 on Final Results of the First Expedited Sunset Review of the Countervailing Duty Order on Aluminum Extrusions from the People's Republic of China
CHN-54	Cuadros de referencias al Memorándum sobre los organismos públicos	Public Body Reference Chart
USA-83	Cuestionario del USDOC sobre los organismos públicos	USDOC Questionnaire Concerning "Public Bodies" (1º de mayo de 2015)
USA-84	Memorándum complementario sobre los puntos de referencia	USDOC Supporting Memorandum dated 7 March 2016 to Preliminary Benefit (Market Distortion)
USA-121	Cuestionario del USDOC sobre los puntos de referencia	USDOC Questionnaire Concerning the Benchmark Used to Measure Whether Certain Inputs Were Sold for Less than Adequate Remuneration (5 de junio de 2015)
USA-122	Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los puntos de referencia	GOC Response to the USDOC Benchmark Questionnaire (6 de julio de 2015)
USA-126	Memorándum sobre los insumos	Memorandum dated 25 February 2016 from E. B. Greynolds to the File on Input Producers and Input Purchases During the Investigations
USA-129	Examen administrativo del USDOC en Ácido cítrico	USDOC Issues and Decision Memorandum dated 22 December 2014 for the Final Results of the Countervailing Duty Administrative Review: Citric Acid and Certain Citrate Salts (2012)
USA-130	Memorándum sobre el expediente en relación con los organismos públicos	Memorandum dated 2 November 2015 on Placement of Factual Information on the Record with Respect to Public Bodies

ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE INFORME

Abreviatura	Descripción
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
Convención de Viena	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, documento de las Naciones Unidas A/CONF.39/27
ESD	Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT de 1994	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCTG	productos tubulares para campos petrolíferos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PCC	Partido Comunista de China
RPC	República Popular China
SASAC	Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales
USDOC	Departamento de Comercio de los Estados Unidos

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamación de China

1.1. La presente diferencia sobre el cumplimiento concierne a las alegaciones formuladas por China con respecto a las medidas de los Estados Unidos destinadas a cumplir las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en el procedimiento inicial en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China).*

1.2. El 13 de mayo de 2016, China solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 1 y el párrafo 5 del artículo 21 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), el artículo 30 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC) y el párrafo 1 del acuerdo entre China y los Estados Unidos de fecha 15 de abril de 2016[1] relativo al "Procedimiento acordado en virtud de los artículos 21 y 22 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias".[2]

1.3. Las consultas se celebraron el 27 de mayo de 2016, pero no permitieron resolver la diferencia.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.4. El 8 de julio de 2016, China solicitó el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo 6 y el párrafo 5 del artículo 21 del ESD, el artículo XXIII del GATT de 1994 y el artículo 30 del Acuerdo SMC, con el mandato uniforme.[3] En su reunión de 21 de julio de 2016, el OSD acordó remitir esta diferencia al Grupo Especial inicial, de ser posible, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

1.5. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

> Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en la diferencia, el asunto sometido al OSD por China en el documento WT/DS437/21 y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.[4]

1.6. No fue posible la intervención del Grupo Especial que entendió inicialmente en el asunto para conocer de esta diferencia sobre el cumplimiento, debido a que no estaban disponibles el Presidente y uno de los miembros del Grupo Especial. El 26 de septiembre de 2016, China solicitó al Director General que determinara la composición del Grupo Especial conforme a lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. El 5 de octubre de 2016, el Director General procedió en consecuencia a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidente: Sr. Hugo Perezcano

Miembros: Sr. Luis Catibayan
Sr. Thinus Jacobsz

1.7. Australia, el Canadá, la Federación de Rusia, la India, el Japón, la República de Corea, la Unión Europea y Viet Nam notificaron su interés en participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

[1] Entendimiento entre China y los Estados Unidos con respecto a los procedimientos previstos en los artículos 21 y 22 del ESD, WT/DS437/19.
[2] Solicitud de celebración de consultas formulada por China, WT/DS437/20.
[3] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China, WT/DS437/21.
[4] Nota relativa a la constitución del Grupo Especial, WT/DS437/22.

1.3 Actuaciones del Grupo Especial

1.8. El 13 de diciembre de 2016, tras celebrar consultas con las partes, el Grupo Especial adoptó su Procedimiento de trabajo[5] y su calendario. Posteriormente, el Grupo Especial revisó su calendario, el 15 de mayo de 2017 y el 6 de septiembre de 2017.

1.9. El Grupo Especial celebró una reunión sustantiva con las partes los días 10 y 11 de mayo de 2017. El 11 de mayo de 2017 tuvo lugar una sesión con los terceros. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes el 3 de noviembre de 2017. El Grupo Especial dio traslado de su informe definitivo a las partes el 15 de diciembre de 2017.

2 LAS MEDIDAS EN LITIGIO

2.1. Las medidas en litigio en la presente diferencia sobre el cumplimiento son las siguientes:

a. las determinaciones preliminares y definitivas formuladas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (USDOC) en virtud del artículo 129 de la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (el artículo 129) para cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD formuladas en el procedimiento inicial en *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*[6];

b. el "memorándum sobre los organismos públicos"[7], como medida de aplicación general y prospectiva y como medida relativa a los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio;

c. la determinación en materia de derechos compensatorios definitiva inicial emitida por el USDOC en la investigación Paneles solares;

d. los exámenes periódicos y por extinción posteriores de las órdenes de imposición de derechos compensatorios en los procedimientos en litigio identificados, respectivamente, en los anexos 3 y 4 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial sobre el cumplimiento presentada por China, así como las determinaciones en el marco de exámenes periódicos y las determinaciones en el marco de exámenes por extinción posteriores a las indicadas en el anexo 3 y el anexo 4; y

e. todas las instrucciones y avisos por los que los Estados Unidos imponen, fijan y/o perciben depósitos en efectivo y derechos compensatorios en los procedimientos en litigio, así como el comportamiento persistente de imponer, fijar y/o percibir depósitos en efectivo y derechos compensatorios en los procedimientos en litigio.

3 SOLICITUDES DE CONSTATACIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1. China solicita que el Grupo Especial constate lo siguiente:

a. En relación con las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC:

i. Las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en determinados procedimientos en virtud del artículo 129[8] y las determinaciones en el marco de los exámenes periódicos identificadas en el anexo 3 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC porque en ellas se concluye que empresas de propiedad gubernamental plena o mayoritaria, empresas de propiedad gubernamental inferior a la mayoritaria y empresas plenamente privadas son

[5] Véase el Procedimiento de trabajo del Grupo Especial en el anexo A-1.
[6] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China, anexo 2.
[7] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1).
[8] Tubos de presión, Tubos, Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón de acero, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio, Cilindros de acero y Paneles solares.

organismos públicos, sobre la base de una interpretación errónea de esa expresión y/o sin disponer de ninguna prueba de que esas empresas posean, ejerzan o estén dotadas de facultades gubernamentales correspondientes al suministro de los insumos pertinentes.

ii. El memorándum sobre los organismos públicos es incompatible, en sí mismo, con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC porque en él se concluye que empresas de propiedad gubernamental plena o mayoritaria, empresas de propiedad gubernamental inferior a la mayoritaria y empresas plenamente privadas son organismos públicos sobre la base de una interpretación errónea de esa expresión y/o sin disponer de ninguna prueba de que esas empresas posean, ejerzan o estén dotadas de facultades gubernamentales correspondientes al suministro de los insumos pertinentes.

b. En relación con las determinaciones del punto de referencia formuladas por el USDOC:

i. Las determinaciones del punto de referencia formuladas por el USDOC en determinados procedimientos en virtud del artículo 129[9] son incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC porque en ellas se concluye erróneamente que los precios internos chinos de los insumos en cuestión no son precios "de mercado" en el sentido de esas disposiciones y no son puntos de referencia apropiados para evaluar la adecuación de la remuneración.

ii. Las determinaciones en el marco de los exámenes periódicos formuladas por el USDOC identificadas en el anexo 3 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por China son incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC porque en ellas se concluye erróneamente que los precios internos chinos de los insumos en cuestión están "distorsionados" y que, por lo tanto, son inapropiados como puntos de referencia para evaluar la adecuación de la remuneración.

iii. Las determinaciones del punto de referencia formuladas por el USDOC en determinados procedimientos en virtud del artículo 129[10] son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC porque constituyen una medida específica contra las subvenciones que no está en conformidad con las disposiciones del Acuerdo SMC, en tanto en cuanto el USDOC se basó en subvenciones supuestamente concedidas a productores de insumos de fases anteriores del proceso productivo como factor en su constatación de "distorsión".

c. En relación con las determinaciones de la especificidad de los insumos formuladas por el USDOC:

i. Las determinaciones de la especificidad de los insumos formuladas por el USDOC en determinados procedimientos en virtud del artículo 129[11] son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC porque el USDOC no identificó debidamente la existencia ni la duración de un "programa de subvenciones", con arreglo a la interpretación correcta de esa expresión, por lo que no tenía ninguna base para evaluar "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".

ii. Las determinaciones en el marco de los exámenes periódicos formuladas por el USDOC identificadas en el anexo 3 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC porque el USDOC no tuvo en cuenta los factores que se enuncian en la última frase de esa disposición.

[9] OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos.
[10] OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos.
[11] Tubos de presión, Tubos, Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón de acero, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio, Cilindros de acero y Paneles solares.

d. La determinación de la especificidad de la tierra formulada por el USDOC en el procedimiento en virtud del artículo 129 Papel térmico es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC porque el USDOC no acreditó claramente sobre la base de pruebas positivas que la supuesta subvención respecto del uso de la tierra esté limitada a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada de la jurisdicción de la autoridad otorgante.

e. En relación con la determinación definitiva inicial formulada por el USDOC en la investigación Paneles solares:

   i. La determinación definitiva formulada por el USDOC es incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC porque, como el OSD constató con respecto a la determinación preliminar en la misma investigación, el USDOC aplicó incorrectamente una prueba basada en la propiedad mayoritaria del gobierno a los efectos de determinar si determinadas entidades eran organismos públicos en el sentido de esa disposición.

   ii. La determinación definitiva formulada por el USDOC es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC porque, como el OSD constató con respecto a la determinación preliminar en la misma investigación, el análisis realizado por el USDOC y la explicación que dio para rechazar los precios internos en su análisis de los puntos de referencia eran incompatibles con esas disposiciones.

   iii. La determinación definitiva formulada por el USDOC es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC porque, como el OSD constató con respecto a la determinación preliminar en la misma investigación, el USDOC no tuvo en cuenta los dos factores que se enuncian en la última frase de esa disposición en su determinación de especificidad.

f. En relación con las determinaciones en el marco de los exámenes periódicos identificadas en el anexo 3 correspondientes a la orden de imposición de derechos compensatorios de la investigación Ladrillos de magnesia, el USDOC ha seguido actuando de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC al incluir en la llamada "tasa basada en los hechos desfavorables de que se tenga conocimiento" la supuesta subvención consistente en limitaciones de las exportaciones respecto de la que el OSD había constatado que había sido indebidamente objeto de la iniciación de una investigación en la diferencia inicial. El USDOC también actuó de manera incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC al incluir en la llamada "tasa basada en los hechos desfavorables de que se tenga conocimiento" la supuesta subvención consistente en limitaciones de las exportaciones que el USDOC revocó en el procedimiento en virtud del artículo 129.

g. Con respecto a las determinaciones en el marco de los exámenes por extinción identificadas en el anexo 4 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China, las determinaciones del USDOC son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque se basan en determinaciones previas de subvención que figuran en: i) las determinaciones de investigaciones iniciales que fueron declaradas incompatibles con las disposiciones pertinentes del Acuerdo SMC por las razones expuestas en las recomendaciones y resoluciones del OSD, cuyas deficiencias no han sido subsanadas por las determinaciones en virtud del artículo 129; y/o ii) las determinaciones en el marco de los exámenes periódicos posteriores que China considera incompatibles con las disposiciones pertinentes del Acuerdo SMC.

h. Con respecto a cualesquiera de las determinaciones en el marco de exámenes periódicos en los procedimientos en litigio posteriores a las que figuran en el anexo 3 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China que entrañen los mismos errores que China ha identificado en relación con las determinaciones de la condición de organismo público, el beneficio y la especificidad formuladas por el USDOC, esas determinaciones en el marco de exámenes periódicos posteriores son incompatibles con las mismas disposiciones del Acuerdo SMC identificadas en relación con las

determinaciones en el marco de exámenes periódicos indicadas en el anexo 3 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China. De modo análogo, con respecto a cualesquiera de las determinaciones en el marco de exámenes por extinción en los procedimientos en litigio posteriores a las indicadas en el anexo 4 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China que entrañen los mismos errores que China ha identificado en relación con las determinaciones en el marco de exámenes por extinción indicadas en el anexo 4 de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, dichas determinaciones en el marco de exámenes por extinción posteriores también son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC.

i. Con respecto a las medidas por las que los Estados Unidos continúan imponiendo, fijando y/o percibiendo depósitos en efectivo y derechos compensatorios en los procedimientos en litigio, así como el comportamiento persistente de imponer, fijar y/o percibir esos depósitos en efectivo y derechos compensatorios, dichas medidas son incompatibles con:

   i. los párrafos 1 a) 1 y 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) del artículo 2, el párrafo 3 del artículo 11 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en relación con determinaciones en virtud del artículo 129 y determinaciones en el marco de exámenes periódicos específicas, porque los depósitos en efectivo y los derechos compensatorios que los Estados Unidos continúan imponiendo, fijando y/o percibiendo en los procedimientos en litigio son incompatibles con dichas disposiciones por las razones detalladas en relación con esas determinaciones;

   ii. el párrafo 1 del artículo 19 del Acuerdo SMC, porque los Estados Unidos están imponiendo derechos compensatorios que no están en conformidad con las disposiciones del artículo 19 del Acuerdo SMC;

   iii. el párrafo 3 del artículo 19 del Acuerdo SMC, porque los Estados Unidos no están percibiendo derechos compensatorios en la cuantía apropiada en cada caso; y

   iv. el párrafo 4 del artículo 19 del Acuerdo SMC y el párrafo 3 del artículo VI del GATT de 1994, porque los Estados Unidos están percibiendo derechos compensatorios que son superiores a la cuantía de la subvención que se ha concluido existe.

3.2. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial constate que los Estados Unidos han cumplido las recomendaciones del OSD y que las medidas de los Estados Unidos destinadas a cumplir no son incompatibles con el Acuerdo SMC, y que rechace las alegaciones de China en sentido contrario.

4 ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1. Los argumentos de las partes se reflejan en sus resúmenes, presentados al Grupo Especial de conformidad con el párrafo 17 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos B-1 y C-1).

5 ARGUMENTOS DE LOS TERCEROS

5.1. Los argumentos de Australia, el Canadá, la Unión Europea y el Japón se reflejan en sus resúmenes, presentados de conformidad con el párrafo 18 del Procedimiento de trabajo adoptado por el Grupo Especial (véanse los anexos D-1, D-2, D-3 y D-4).

6 REEXAMEN INTERMEDIO

6.1. El 3 de noviembre de 2017 el Grupo Especial dio traslado de su informe provisional a las partes. El 17 de noviembre de 2017, China y los Estados Unidos presentaron por escrito sus peticiones de reexamen. El 1º de diciembre de 2017, ambas partes presentaron observaciones sobre la solicitud de reexamen formulada por la otra parte. Ninguna de ellas solicitó que se celebrara una reunión de reexamen intermedio.

6.2. Las peticiones formuladas por las partes en la etapa intermedia de reexamen, junto con el examen de las mismas realizado por el Grupo Especial y sus decisiones sobre ellas, figuran en el anexo A-2.

7 CONSTATACIONES

7.1 Principios generales relativos a la interpretación de los tratados, la norma de examen y la carga de la prueba

7.1.1 Interpretación de los tratados

7.1. El párrafo 2 del artículo 3 del ESD dispone que el sistema de solución de diferencias de la OMC sirve para aclarar las disposiciones vigentes de los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Por lo general se acepta que los principios codificados en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados constituyen esas normas usuales.[12]

7.1.2 Norma de examen

7.2. En términos generales, los grupos especiales están obligados por la norma de examen establecida en el artículo 11 del ESD, que, en la parte pertinente, dispone lo siguiente:

> [C]ada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con estos.

7.3. El Órgano de Apelación ha afirmado que la "evaluación objetiva" que ha de realizar un grupo especial que examine la determinación de una autoridad investigadora ha de basarse en un examen de si el organismo presentó una explicación razonada y adecuada: a) del modo en que las pruebas que obran en el expediente corroboran sus constataciones sobre los hechos; y b) del modo en que esas constataciones sobre los hechos sirven de apoyo a la determinación general.[13]

7.4. El Órgano de Apelación ha declarado además que los grupos especiales que examinen la determinación de una autoridad investigadora no pueden realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir las conclusiones de la autoridad investigadora por las suyas propias; los grupos especiales deben limitar su examen a las pruebas de que dispuso el organismo en el curso de la investigación, y deben tener en cuenta todas las pruebas así presentadas por las partes en la diferencia.[14] Al mismo tiempo, los grupos especiales no deben simplemente adherirse a las conclusiones de la autoridad investigadora. Los grupos especiales deben examinar esas conclusiones "a fondo" y de manera "crític[a] y penetrante".[15]

7.1.3 La carga de la prueba

7.5. Los principios generales aplicables a la asignación de la carga de la prueba en la solución de diferencias de la OMC exigen que una parte que alega la infracción de una disposición de un Acuerdo de la OMC debe afirmar y probar su alegación.[16] Por consiguiente, la obligación de demostrar que las medidas impugnadas son incompatibles con el Acuerdo SMC recae sobre China. La parte reclamante cumplirá la carga de la prueba al establecer una acreditación *prima facie*, a saber, aquella que requiere, a falta de una refutación efectiva por parte del demandado, que el

---

[12] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gasolina*, página 19; *Japón - Bebidas alcohólicas II*, página 13, sección D.

[13] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 186.

[14] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 187.

[15] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 93; *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 106 y 107.

[16] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 18.

Grupo Especial, como cuestión de derecho, se pronuncie en favor del reclamante.[17] Por lo general incumbe a cada parte que alegue un hecho aportar la prueba correspondiente.[18]

7.2 Alegación de China al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en relación con las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC

7.6. China alega que los Estados Unidos no cumplieron las recomendaciones y resoluciones del OSD en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en 11 procedimientos en virtud del artículo 129. En particular, China alega que el USDOC aplicó un criterio jurídico inadecuado en sus determinaciones de la condición de organismo público, y que hizo caso omiso de pruebas que contradecían la constatación de que las entidades que suministraban los insumos en cuestión son organismos públicos. Además, China formula una alegación con respecto al Memorándum sobre los organismos públicos "en sí mismo" el memorándum en que se basó el USDOC en las determinaciones de la condición de organismo público formuladas en esos procedimientos en virtud del artículo 129.

7.2.1 Alegación de China con respecto a la medida "en sí misma" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC

7.2.1.1 Principales argumentos de las partes

7.7. China aduce que el USDOC basó sus determinaciones de la condición de organismo público en una constatación incorrecta de que las entidades que suministraban los insumos en cuestión poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban dotadas de ellas. En este sentido, China critica el hecho de que, a su juicio, el USDOC no demostrara una relación entre la "función gubernamental" identificada, a saber, sostener y mantener la economía de mercado socialista en China, y la venta de los insumos pertinentes en las investigaciones en litigio.[19] China aduce que una función gubernamental tiene que guardar alguna relación con la contribución financiera en cuestión, ya que "no puede ser que una entidad supuestamente controlada por el gobierno en lo que se refiere a cualquier 'función gubernamental' sea un organismo público, aunque el comportamiento objeto de la indagación sobre la contribución financiera no tenga relación con esa 'función gubernamental'".[20]

7.8. Aunque China "está de acuerdo con el USDOC en que identificar una 'función gubernamental' pertinente es esencial para la indagación sobre la condición de organismo público", considera que la función identificada por el USDOC en el Memorándum sobre los organismos públicos es "fundamentalmente errónea"[21], ya que "no es pertinente" en lo que se refiere a su conexión con la venta de insumos por las entidades en cuestión.[22] Por consiguiente, China sostiene que "el hecho de que el USDOC no llevase a cabo un análisis caso por caso ni identificase una 'función gubernamental' *pertinente* en relación con cada una de las investigaciones en materia de derechos compensatorios en litigio en los procedimientos en virtud del artículo 129 hace que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en la totalidad de las 12 investigaciones sean incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC".[23]

7.9. Además, China sostiene que el USDOC hizo caso omiso de pruebas sustanciales que eran incompatibles con una constatación de que los productores de insumos en determinadas investigaciones estuviesen desempeñando una "función gubernamental" al vender insumos a compradores de etapas ulteriores del proceso productivo, y no ofreció explicación alguna de por qué no consideró tales pruebas.[24]

---

[17] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Hormonas*, párrafo 104.
[18] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camisas y blusas de lana*, página 16.
[19] Primera comunicación escrita de China, párrafos 100-107.
[20] Primera comunicación escrita de China, párrafo 100. (las cursivas figuran en el original)
[21] Primera comunicación escrita de China, párrafo 70.
[22] Respuesta de China a la pregunta 2 b) del Grupo Especial; véase también la primera comunicación escrita de China, párrafo 100 (en que se aduce que la función primera identificada "es tan amplia y abstracta que no tiene una conexión lógica con la indagación sobre la condición de organismo público").
[23] Primera comunicación escrita de China, párrafo 107. (las cursivas figuran en el original)
[24] Primera comunicación escrita de China, párrafos 108-156.

7.10. Los Estados Unidos no están de acuerdo con el criterio jurídico propuesto por China, al considerar que es excesivamente estrecho y contrario a constataciones anteriores en relación con las determinaciones de la condición de organismo público.[25] Los Estados Unidos aducen además que el USDOC llevó a cabo el tipo de análisis requerido por el Órgano de Apelación al examinar las funciones o el comportamiento que se consideran habitualmente gubernamentales en el ordenamiento jurídico de China, y los múltiples indicios de control indicadores de que los proveedores de insumos pertinentes poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotados de ellas.[26] Asimismo, los Estados Unidos sostienen que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC fueron razonadas y adecuadas e incluían un análisis y una explicación extensos; estaban basadas en la totalidad de las pruebas obrantes en el expediente; y estaban respaldadas por numerosas pruebas obrantes en el expediente relativas a las características esenciales de las entidades en cuestión y su relación con el gobierno.[27] Los Estados Unidos aducen que, sobre esa base, el USDOC halló pruebas suficientes para respaldar una determinación de que el Gobierno de China ejerce un control significativo sobre las entidades en cuestión y las utiliza para cumplir la función gubernamental de mantener y sostener la economía de mercado socialista.[28]

7.2.1.2 Principales argumentos de los terceros

7.11. Australia sostiene que la interpretación propuesta por China no está en consonancia con el texto del párrafo 1 a) 1) del artículo 1, que distingue entre gobiernos y organismos públicos por un lado, y entidades privadas, por otro. En opinión de Australia, para la primera categoría "[n]o hay un requisito separado, referido a un contexto específico, para determinar si ese comportamiento entraña el desempeño de una función gubernamental en cada caso", ya que "[e]l carácter 'gubernamental' de esas entidades es suficiente".[29] Australia considera además que la interpretación de China no está en consonancia con constataciones anteriores del Órgano de Apelación e impondría una carga probatoria que no sería posible asumir, al exigir a la autoridad investigadora obtener pruebas de que cada transacción o serie de transacciones es el resultado de un desempeño concreto de una función gubernamental.[30]

7.12. El Canadá discrepa de la interpretación de China, que hace hincapié en el *comportamiento* de una entidad, y remite a las declaraciones del Órgano de Apelación relativas a la importancia de las "características fundamentales" de la entidad y su relación con el gobierno.[31] El Canadá considera que "[l]a designación de organismo público no depende de cada acción que realiza la entidad en relación con su función" sino "de pruebas relacionadas con las políticas gubernamentales, el ordenamiento jurídico aplicable, el entorno económico reinante en el país y otras pruebas relacionadas con las características fundamentales de la entidad y su relación con el gobierno".[32]

7.13. La Unión Europea sostiene que la cuestión de si una entidad cumple las condiciones para ser considerada "organismo público" está "estrechamente relacionada con la cuestión más general de la *atribución*"[33], y que "cuestiones como si la entidad desempeña una función gubernamental y si esa función está vinculada con la contribución financiera en litigio son, en última instancia, meros instrumentos para llegar a la cuestión más amplia de la atribución".[34] La Unión Europea sostiene que "una contribución financiera se puede atribuir a un organismo público … si determinados indicadores pertinentes para la entidad en general muestran que su comportamiento se puede atribuir al Miembro de la OMC", como "la condición jurídica de la entidad, las reglas que le son aplicables, sus estructuras de gestión, sus tareas y objetivos, la naturaleza e intensidad del control

[25] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 19-56.
[26] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 63-102.
[27] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 116.
[28] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 46.
[29] Declaración presentada por Australia en calidad de tercero, párrafo 4.
[30] Declaración presentada por Australia en calidad de tercero, párrafos 6 y 7.
[31] Comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafos 13-15.
[32] Comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafo 16.
[33] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 6. (las cursivas figuran en el original)
[34] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 14.

estatal sobre sus actividades, etc.".[35] Para la Unión Europea, no sería suficiente con que "una entidad esté vagamente conectada con el Estado o sujeta a regulación del Estado".[36]

7.14. El Japón discrepa de la "opinión equivocada" de China de que el Órgano de Apelación se centró exclusivamente en el comportamiento de una entidad, ya que "el Órgano de Apelación se centró en la misma medida, o más, en las características, los rasgos o la naturaleza de la entidad pertinente".[37] El Japón entiende que la referencia del Órgano de Apelación a "el comportamiento de una entidad" se refiere a "el comportamiento general o global de la entidad, esto es, las actividades que generalmente realiza esa entidad", no a "el comportamiento específico del que se alega que es una contribución financiera".[38] El Japón sostiene que un aspecto pertinente de la cuestión de si una entidad es un organismo público es "si [una empresa de propiedad estatal o con inversión estatal] está estructurada de una manera que le permite actuar sin atenerse exclusivamente a consideraciones comerciales".[39]

7.2.1.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.2.1.3.1 Introducción

7.15. En la presente diferencia sobre el cumplimiento, se nos pide que evaluemos la alegación de China de que la determinación del USDOC de que los proveedores de determinados insumos eran organismos públicos es incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

7.16. Recordamos que un organismo público en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 "debe ser una entidad que posee o ejerce facultades gubernamentales, o que debe estar dotad[a] de ellas".[40] A este respecto, una cuestión clave es la relativa a si "una entidad está facultada para ejercer funciones gubernamentales".[41] Al evaluar si una entidad particular es un organismo público en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1, el Órgano de Apelación ha expuesto el siguiente requisito general:

> Si una entidad actúa como un organismo público es algo que se debe determinar [según las circunstancias que concurren en] cada caso, dando la debida consideración a las características y funciones fundamentales de la entidad de que se trate, su relación con el gobierno y el entorno normativo y económico reinante en el país en que opera la entidad objeto de investigación.[42]

7.17. La ausencia de delegación legal expresa de facultades gubernamentales no excluye una determinación de que una entidad determinada es un organismo público, ya que se puede interpretar que un gobierno puede otorgar "facultades gubernamentales" a las entidades de diversas maneras y, en consecuencia, diferentes tipos de pruebas pueden ser pertinentes a este respecto.[43] Aunque "la propiedad o el control de una entidad por un gobierno, sin más, no es suficiente para establecer que la entidad es un organismo público"[44], la propiedad estatal puede servir de prueba indicativa, junto con otros elementos, de la delegación de facultades

[35] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 19.
[36] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 21.
[37] Comunicación presentada por el Japón en calidad de tercero, párrafo 4.
[38] Comunicación presentada por el Japón en calidad de tercero, párrafo 7.
[39] Comunicación presentada por el Japón en calidad de tercero, párrafo 16.
[40] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 317.
[41] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318.
[42] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.29. Análogamente, el Órgano de Apelación ha explicado que "[l]os grupos especiales o las autoridades investigadoras que deben abordar la cuestión de si un comportamiento comprendido en el ámbito del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 es el de un organismo público solo podrán solucionarla mediante una evaluación adecuada de las características esenciales de la entidad en cuestión, y de su relación con el gobierno en sentido estricto". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 317). A este respecto, el Órgano de Apelación distinguió el concepto de "'gobierno' en sentido estricto" (por ejemplo, organismos oficiales o departamentos del gobierno) del concepto de "'gobierno' en sentido colectivo", que también incluye los "organismos públicos".
[43] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.10.
[44] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.10.

gubernamentales.[45] Además, el que una entidad ejerza, de hecho, funciones gubernamentales puede constituir una prueba de que posee o se le han otorgado facultades gubernamentales, en particular cuando las pruebas indican la existencia de una práctica sostenida y sistemática.[46]

7.18. El Órgano de Apelación también ha constatado que "las pruebas de que un gobierno ejerce un control significativo sobre una entidad y sobre su comportamiento pueden constituir, en determinadas circunstancias, prueba de que la entidad en cuestión posee facultades gubernamentales y actúa en ejercicio de dichas facultades para llevar a cabo funciones gubernamentales".[47] Además, "cuando las pruebas demuestran que hay múltiples indicios formales del control ejercido por el gobierno, y también hay pruebas de que ese control se ejerce de manera significativa, esas pruebas pueden permitir deducir que la entidad en cuestión ejerce facultades gubernamentales".[48]

7.19. Al determinar si una entidad específica es o no un organismo público puede ser pertinente examinar la cuestión de si las funciones o el comportamiento de la entidad "son de un tipo que se considera habitualmente gubernamental en el ordenamiento jurídico del Miembro de que se trate".[49] Por consiguiente, "del mismo modo que no hay dos gobiernos exactamente iguales, los contornos y las características precisos de un organismo público variarán necesariamente de una entidad a otra, de un Estado a otro, y de un asunto a otro".[50]

7.20. Por último, las autoridades investigadoras y los grupos especiales deben "evitar centrarse exclusiva o indebidamente en una sola característica, sin considerar debidamente otras que puedan ser pertinentes" para una determinación de la condición de organismo público.[51] Además, las autoridades investigadoras tienen "la obligación de recabar activamente toda la información pertinente para analizar si se había realizado una contribución financiera", incluida la información pertinente para la posible caracterización de las entidades como organismos públicos, a fin de poder ofrecer una explicación razonada y adecuada de sus conclusiones.[52]

7.21. Comenzamos abordando los argumentos de las partes acerca del criterio jurídico aplicable a la indagación sobre la condición de organismo público en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1, antes de pasar a examinar los argumentos relativos a la compatibilidad de las determinaciones de la condición de organismo público del USDOC con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 sobre la base de las pruebas fácticas obrantes en el expediente de sus investigaciones.

7.2.1.3.2 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico erróneo en sus determinaciones de la condición de organismo público

7.22. Al alegar que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1, China aduce que la cuestión que debe plantearse la autoridad investigadora es si una entidad está desempeñando una función

[45] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 310.

[46] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318.

[47] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.10.

[48] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318.

[49] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 297. Además, "la clasificación y las funciones de las entidades de los Miembros de la OMC en general también pueden estar relacionadas con la cuestión de saber qué características presentan normalmente los organismos públicos". (Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.9).

[50] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 317.

[51] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 319.

[52] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 344. A juicio del Órgano de Apelación, "en una situación normal no bastaría únicamente con incorporar por referencia constataciones de una determinación a otra determinación para que la explicación fuera razonada y adecuada". Sin embargo, "de forma excepcional, cuando hay una coincidencia sustancial entre … investigaciones que están próximas en el tiempo, puede ser suficiente esa referencia cruzada". (*Ibid.*, párrafo 354).

gubernamental cuando tiene el comportamiento pertinente en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC, esto es, cuando hace una contribución financiera.[53] Por consiguiente, China aduce que el USDOC estaba obligado a determinar "si las empresas *de las 12 investigaciones en materia de derechos compensatorios pertinentes* estaban desempeñando una 'función gubernamental' cuando vendían *los insumos específicos en cuestión* a determinados compradores en etapas ulteriores".[54]

7.23. Los Estados Unidos sostienen que "[e]l Órgano de Apelación ha puesto de relieve que, más que centrarse en el comportamiento de la entidad, el análisis de la condición de organismo público se centra en la 'evaluación … de las características esenciales de la entidad en cuestión, y de su relación con el gobierno en el sentido estricto'".[55] Según los Estados Unidos, lo adecuado es centrar la indagación sobre la condición de organismo público en esas "características esenciales" de la entidad en cuestión, "más que en el comportamiento de la entidad".[56]

7.24. El desacuerdo entre las partes plantea la cuestión de si el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 obliga a la autoridad investigadora a establecer que una entidad está desempeñando una función gubernamental cuando hace una contribución financiera concreta para determinar que la entidad posee o ejerce facultades gubernamentales o está dotada de ellas. En primer lugar abordamos dos aspectos conexos de esta cuestión en lo que se refiere a las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en el presente caso, a saber: a) la identificación de la función gubernamental pertinente; y b) la relación entre la función gubernamental pertinente y el comportamiento concreto de la entidad que da lugar a la contribución financiera.

7.25. En lo que se refiere a la identificación de una función gubernamental en el contexto de una indagación sobre la condición de organismo público, y a la luz del enfoque adoptado por el USDOC, en primer lugar señalamos que el USDOC identificó el "mantenimiento y sostenimiento de la economía de mercado socialista" como la función gubernamental pertinente en China a efectos de su determinación de la condición de organismo público.[57]

7.26. A nuestro juicio, no se nos pide que juzguemos esa función gubernamental en abstracto, o aislándola del resto de las determinaciones del USDOC. Aunque China ha caracterizado la función gubernamental identificada por el USDOC como "no pertinente" a efectos del análisis de la condición de organismo público, ha aclarado que no afirma que el "mantenimiento y sostenimiento de la economía de mercado socialista" no sea una función gubernamental, o que no sea válida *per se* a efectos del análisis de la condición de organismo público. Antes bien, su alegación se basa en que esa función es "tan amplia que en esencia carece de sentido"[58] en lo que se refiere a su conexión con la contribución financiera en cuestión, que a su vez se basa en su afirmación sobre el criterio jurídico adecuado en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1.

7.27. En lo que se refiere a la relación entre una función gubernamental y el comportamiento de una entidad que da lugar a una contribución financiera, China ha aclarado que no considera que la "función gubernamental" de un organismo público se limite a medidas que constituyan una contribución financiera: cabría identificar una función más amplia si hay "una 'conexión lógica

[53] Primera comunicación escrita de China, párrafos 79-95.

[54] Primera comunicación escrita de China, párrafo 77. (las cursivas figuran en el original)

[55] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 31 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 317).

[56] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 31.

[57] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 1 del Grupo Especial, párrafo 14 ("a lo largo de los procedimientos en virtud del artículo 129, el USDOC identificó, en numerosas ocasiones, el mantenimiento y sostenimiento de la economía de mercado socialista como una función gubernamental pertinente del Gobierno de China"). Observamos que en el expediente del USDOC se hace además referencia en varios casos a "mantener el papel predominante del sector estatal". (Véase, por ejemplo, el Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 6 y 9). En el contexto del análisis del USDOC, consideramos que se trata de un aspecto o una formulación alternativa de la función gubernamental de "mantenimiento y sostenimiento de la economía de mercado socialista". De hecho, "mantener el papel predominante del sector estatal" se presenta constantemente en conexión con "mantener y sostener la economía de mercado socialista", y aparentemente queda englobado en esa función más amplia. En ocasiones, el Memorándum sobre los organismos públicos incluso equipara ambas funciones, por ejemplo al hacer referencia al mandato constitucional de China consistente en "mantener y sostener la economía de mercado socialista, esto es, una economía que preserve un papel predominante para el sector estatal". (Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 11).

[58] Respuesta de China a la pregunta 2 b) del Grupo Especial, párrafo 3.

clara' entre la 'función gubernamental' identificada por la autoridad investigadora y el comportamiento que supuestamente constituye una contribución financiera".[59] Por otra parte, los Estados Unidos no están de acuerdo en que haya una *prescripción jurídica* en el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 que obligue a establecer una "conexión lógica clara" entre una función gubernamental identificada y la contribución financiera de que se trate.[60] Por consiguiente, aunque las partes están de acuerdo en que es admisible en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 que una autoridad investigadora identifique una función gubernamental más amplia que la medida concreta que supuestamente constituye una contribución financiera, discrepan en cuanto a las implicaciones que ello tiene en lo que se refiere al criterio jurídico aplicable para las determinaciones de la condición de organismo público.

7.28. A nuestro juicio, el texto del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 no prescribe una "conexión" de un grado o una naturaleza concretos que haya que establecer necesariamente entre una función gubernamental identificada y una contribución financiera. El Órgano de Apelación ha aclarado que para que una entidad sea un organismo público, hay que demostrar que posee o ejerce facultades gubernamentales o está dotada de ellas para llevar a cabo funciones gubernamentales. El Órgano de Apelación también ha aclarado que unas determinaciones de la condición de organismo público adecuadas pueden apoyarse en diversas consideraciones, teniendo debidamente en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, por el hecho de que "se puede interpretar que un gobierno puede otorgar 'facultades gubernamentales' a las entidades de diversas maneras".[61] Además, lo que puede constituir una "función gubernamental" puede variar de un Miembro a otro. No consideramos que haya ninguna limitación *a priori* en cuanto a lo que puede consistir la pertinente a los efectos de un análisis de la condición de organismo público.[62] Antes bien, cuando una autoridad investigadora identifica una función gubernamental más amplia en el marco de un análisis de la condición de organismo público, tiene que proporcionar una explicación razonada y adecuada, basada en pruebas pertinentes, para respaldar esa identificación.

7.29. A este respecto, el Órgano de Apelación ha aclarado el requisito general siguiente:

> Si una entidad actúa como un organismo público es algo que se debe determinar [según las circunstancias que concurren en] cada caso, dando la debida consideración a las características y funciones fundamentales de la entidad de que se trate, su relación con el gobierno y el entorno normativo y económico reinante en el país en que opera la entidad objeto de investigación.[63]

7.30. Además de esos parámetros amplios que *deben* formar parte de una determinación de la condición de organismo público de conformidad con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1, hay otros varios tipos de información y pruebas que *pueden ser pertinentes* al evaluar si una entidad concreta es un organismo público. No vemos que haya base para prejuzgar el peso o el valor relativos de diversos tipos de pruebas pertinentes en este sentido. Antes bien, consideramos que el criterio jurídico aplicable requiere que la autoridad investigadora haga una evaluación global de las pruebas que tiene ante sí. Análogamente, un grupo especial debe considerar si la determinación de la condición de organismo público se basa en pruebas pertinentes y en una

[59] Respuestas de China a la pregunta 2 b) del Grupo Especial, párrafo 4, y a la pregunta 4 del Grupo Especial, párrafo 18. China hace referencia a la articulación por los Estados Unidos de una "conexión lógica clara", y afirma que las partes están de acuerdo en lo esencial en cuanto a la aplicabilidad de ese criterio. (Respuestas de China a la pregunta 3 del Grupo Especial, nota 17, y a la pregunta 2 b) del Grupo Especial, párrafo 15).

[60] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 2 del Grupo Especial, párrafo 7. Sin embargo, los Estados Unidos aducen que "[h]ay una conexión lógica clara entre la función gubernamental que el USDOC identificó y el comportamiento en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 que tenían las entidades, y el USDOC estableció esa conexión sobre la base de pruebas sustanciales obrantes en el expediente". (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 30; véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 3 del Grupo Especial, párrafo 20).

[61] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.10; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318, (en que se señala que "Un gobierno en sentido estricto puede otorgar facultades a las entidades de muy diversas maneras").

[62] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 297 ("la cuestión de si las funciones o el comportamiento son de un tipo que se considera habitualmente gubernamental … puede ser pertinente para determinar si una entidad específica es o no un organismo público").

[63] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.29.

explicación adecuada al evaluar si la autoridad investigadora concluyó debidamente que las entidades poseían o ejercían facultades gubernamentales para desempeñar una función gubernamental o estaban dotadas de ellas.

7.31. Los argumentos de las partes sobre el criterio jurídico de una "conexión lógica clara" guardan relación con la cuestión más amplia de saber en qué medida un análisis de la condición de organismo público se debe centrar en un *comportamiento concreto* o en el *carácter* más *general* de las entidades investigadas.[64] En este sentido, las partes han presentado argumentos con respecto a entidades hipotéticas que podrían estar dotadas de *determinadas* facultades gubernamentales y a si se consideraría que esas entidades son organismos públicos cuando hacen contribuciones financieras *no relacionadas* con esa facultad concreta (por ejemplo, un dispensario público que suministrase insumos de mineral de hierro).[65] Análogamente, las partes han presentado argumentos basados en diferencias anteriores que han tratado de determinaciones de la condición de organismo público para respaldar sus posiciones respectivas acerca del criterio jurídico en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1, y en particular la cuestión de si las constataciones formuladas en diferencias anteriores reflejan una conexión *requerida* con una contribución financiera concreta, frente a otros rasgos de las entidades en cuestión en esos casos.[66]

7.32. Las diversas hipótesis que se nos han expuesto ilustran la amplia variedad de situaciones en las que una autoridad investigadora puede tener que determinar si una entidad que realiza contribuciones financieras ejerce o posee facultades gubernamentales o está dotada de ellas. El mero hecho de que haya muchas hipótesis posibles diferentes refuerza a nuestro juicio la importancia de un enfoque caso por caso para determinar si una determinación de la condición de organismo público dada realizada por una autoridad investigadora está en consonancia con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1. Además, no consideramos que las circunstancias fácticas y las determinaciones relativas a casos específicos en diferencias anteriores reflejen prescripciones jurídicas rígidas que deban aplicarse en otras circunstancias que entrañen enfoques analíticos diferentes. En un análisis de la condición de organismo público, la autoridad investigadora tiene que tomar debidamente en consideración *todos* los hechos pertinentes en lo relativo a las

[64] Observamos que los terceros en la presente diferencia han aducido que el análisis de la condición de organismo público se centra en el carácter de la entidad de que se trate, más que en su comportamiento. (Comunicación presentada por el Japón en calidad de tercero, párrafo 14 (en que se interpreta que resoluciones anteriores del Órgano de Apelación significan que "el tipo de entidad es muy pertinente para la determinación de la condición de 'organismo público', mientras que el comportamiento entra en juego principalmente cuando se trata de determinar si está comprendido en uno de los tipos de contribuciones financieras"); comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafo 15 (en que se declara que "el comportamiento de la entidad no es lo que hay que examinar" en una indagación sobre la condición de organismo público); y declaración de Australia en calidad de tercero, párrafo 4 (en que se aduce que "el carácter 'gubernamental'" de los organismos públicos es suficiente sin un "requisito separado, referido a un contexto específico, para determinar si ese comportamiento entraña el desempeño de una función gubernamental en cada caso")). La Unión Europea presenta "el asunto más controvertido en esta diferencia" como la cuestión de si el control significativo debería evaluarse "a nivel de la transacción específica de la que se dice que constituye una contribución financiera, o a nivel de la entidad en su conjunto", y sostiene que "una contribución financiera se puede atribuir a un organismo público … si determinados indicadores pertinentes para la entidad en general muestran que su comportamiento se puede atribuir al Miembro de la OMC". (Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 10 y 19). En este sentido, la Unión Europea sostiene que un análisis de la condición de organismo público "se debería centrar en los rasgos de la entidad", sin "[h]acer que sea necesario demostrar que una contribución financiera dada constituye una función gubernamental", ya que eso "fusionaría dos etapas distintas y sucesivas del análisis: la cuestión de si una entidad es un organismo público y la cuestión de si su comportamiento es una contribución financiera". (Declaración de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 6).

[65] Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 40 y 41; las observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 4 del Grupo Especial, párrafo 25; la segunda comunicación escrita de China, párrafo 82; la declaración inicial de China en la reunión con el Grupo Especial, párrafo 10; y las observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 3 del Grupo Especial, párrafos 4 y 5. Véase también la comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 15 (en que se contempla que "[a]lgunas entidades están tan estrechamente asociadas al Miembro de la OMC que la cuestión de la atribución será sencilla", y que para algunas entidades "se puede resolver evaluando las características generales de la entidad", mientras que otras "tal vez hayan estado suficientemente vinculadas con el Estado solo cuando han hecho la contribución financiera propiamente dicha").

[66] Primera comunicación escrita de China, párrafos 79-95; segunda comunicación escrita de China, párrafos 51-59; primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 38-42; y segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 68-90.

características y funciones de una entidad, según proceda en las circunstancias concretas del caso.[67]

7.33. Las partes también han presentado diversas interpretaciones en relación con el objeto y fin del Acuerdo SMC, así como el contexto pertinente.[68] En lo que se refiere al objeto y fin, tomamos nota de la constatación del Órgano de Apelación de que "los exámenes del objeto y fin tienen una utilidad limitada para delimitar el alcance del término 'organismo público'" y "no vienen así a apoyar ni una interpretación amplia ni una interpretación restrictiva de la expresión 'organismo público'".[69] El Órgano de Apelación razonó, a este respecto, que una determinación de la condición de organismo público no determina la aplicabilidad de las disciplinas del Acuerdo SMC, que también pueden extenderse a las contribuciones financieras a que se hace referencia en el párrafo 1 a) iv) del artículo 1 cuando un gobierno u organismo público "encomiend[a] a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) … o le orden[a] que las lleve a cabo".

7.34. A este respecto, las partes también objetan a las repercusiones interpretativas del argumento de China en relación con las contribuciones financieras realizadas por entidades privadas. Los Estados Unidos aducen que la interpretación de China reduciría la indagación de la condición de organismo público a la indagación sobre la encomienda u orden, al exigir que se centrara en determinadas medidas o transacciones[70], mientras que China aduce que es el enfoque del USDOC el que tendría ese efecto, ya que permitiría a las autoridades investigadoras prescindir del análisis de la encomienda u orden en el caso de las entidades privadas al tratarlas como organismos públicos en el marco de una amplia función gubernamental que no guarda relación con su comportamiento.[71] Los terceros que han expresado su opinión sobre esta cuestión han advertido de que la interpretación de China podría mezclar a los organismos públicos y las entidades privadas, en la medida en que requiere una conexión concreta entre una función gubernamental y una contribución financiera.[72]

7.35. Aunque las disposiciones del párrafo 1 a) 1) iv) del artículo 1 proporcionan cierta orientación interpretativa general en cuanto al sentido de la expresión "organismo público", no creemos que las consideraciones que surgen en el contexto de la encomienda u orden a entidades privadas resuelvan claramente el desacuerdo entre las partes en torno al criterio jurídico aplicable a los organismos públicos. Para llegar a una constatación de la existencia de una contribución financiera de una entidad privada tal vez haya necesariamente que considerar el comportamiento concreto de la entidad, de modo que "se estable[zca] el vínculo necesario entre el gobierno y *ese comportamiento* demostrando que hay una encomienda u orden".[73] Aunque esto se podría interpretar como una indicación de una atención algo mayor en el comportamiento concreto de una entidad en un análisis de la encomienda u orden a una entidad privada, esas pruebas también podrían ser pertinentes en una determinación de la condición de organismo público, en función de las circunstancias concretas y de las pruebas sometidas a la autoridad investigadora.[74] Por

[67] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318.

[68] Véanse, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 92; la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 49-51; y la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 96.

[69] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafos 302-303.

[70] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 43-48; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

[71] Segunda comunicación escrita de China, párrafos 68-74; respuesta de China a la pregunta 11 del Grupo Especial, párrafo 83.

[72] Declaración de Australia en calidad de tercero, párrafo 5; comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafo 22; comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 20; y comunicación presentada por el Japón en calidad de tercero, párrafos 8 y 9.

[73] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 284. (las cursivas figuran en el original)

[74] Como ha señalado el Órgano de Apelación, una misma entidad puede poseer ciertos rasgos que sugieran que se trata de un organismo público, y otros que sugieran que se trata de una entidad privada, y "el análisis de si el comportamiento de una entidad concreta es comportamiento del gobierno o un organismo público o el de una entidad privada reviste efectivamente múltiples aspectos, y […] una entidad puede presentar características que van en distintas direcciones". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318 y nota 230). Asimismo, observamos que los Estados Unidos están de acuerdo en que el comportamiento a que se hace referencia en el párrafo 1 a) 1) del

consiguiente, no consideramos que la orientación interpretativa del párrafo 1 a) 1) iv) del artículo 1 implique un criterio estricto en cuanto a cómo se debe tener en cuenta el comportamiento concreto de una entidad en un análisis de la condición de organismo *público* para demostrar que una entidad posee o ejerce facultades gubernamentales o está dotada de ellas.[75]

7.36. En conclusión, no estamos de acuerdo con la interpretación que hace China del criterio jurídico para las determinaciones de la condición de organismo público, en la medida en que exigiría en todos los casos una conexión de un grado o de una naturaleza concretos entre una función gubernamental identificada y la contribución financiera concreta en cuestión. Por consiguiente, concluimos que China no ha demostrado que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en los procedimientos en virtud del artículo 129 pertinentes sean incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC porque se basen en un criterio jurídico inadecuado. Habiendo llegado a esta conclusión, pasamos a evaluar los demás argumentos presentados por China en apoyo de su alegación con respecto a la medida "en su aplicación" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1.

7.2.1.3.3 La cuestión de si las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC

7.37. Al abordar los argumentos de China, en primer lugar examinamos las pruebas en las que se basó el USDOC en su análisis, que procedían principalmente de información solicitada en el cuestionario del USDOC sobre los organismos públicos, así como en el Memorándum sobre los organismos públicos incluido en el expediente de los procedimientos en virtud del artículo 129.

7.2.1.3.3.1 Las determinaciones formuladas por el USDOC en virtud del artículo 129 en relación con los organismos públicos

El cuestionario sobre los organismos públicos y las respuestas del Gobierno de China

7.38. El Grupo Especial inicial constató que el USDOC actuó de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en 12 investigaciones en materia de derechos compensatorios porque constató que las empresas de propiedad estatal eran organismos públicos basándose únicamente en que esas empresas eran de propiedad (mayoritaria) del Gobierno de China, o estaban de otro modo controladas por este.[76] Esa constatación no ha sido objeto de apelación.

7.39. En sus procedimientos en virtud del artículo 129 destinados a aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD en la diferencia inicial, el USDOC envió al Gobierno de China un cuestionario sobre los organismos públicos para las 12 investigaciones en litigio (el cuestionario sobre los organismos públicos). En el cuestionario sobre los organismos públicos se planteaban preguntas generales sobre las políticas y los objetivos industriales de China, la categorización de las ramas de producción y las empresas en el marco de los planes industriales de China, y el papel del Gobierno de China en lo que se refiere a los productores de insumos y las ramas de producción incluidas en un "apéndice sobre los productores de insumos".[77] En el apéndice sobre los productores de insumos se formulaban preguntas específicas sobre las empresas que producían

artículo 1 es pertinente para el análisis de la condición de organismo público, y de hecho aducen que, en este caso, el USDOC "no analizó el 'control significativo' y la 'función gubernamental' aisladamente del comportamiento" consistente en suministrar insumos. (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 56; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.43 y 4.52 (en que se hace hincapié en la posible pertinencia del comportamiento de una entidad en un análisis de la condición de organismo público)).

[75] A este respecto, observamos que China no considera que la autoridad investigadora esté "obligada a examinar las transacciones concretas en cuestión para determinar si esa entidad era un organismo público". (Respuesta de China a la pregunta 11 del Grupo Especial, párrafo 77; segunda comunicación escrita de China, párrafos 71 y 72). Por consiguiente, incluso para China, la "conexión" requerida con las contribuciones financieras pertinentes se puede establecer indirectamente, por ejemplo centrándose en el *tipo* de contribución financiera en cuestión, en lugar de en las propias contribuciones financieras *concretas*.

[76] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.75.

[77] Cuestionario del USDOC sobre los organismos públicos (Prueba documental USA-83), sección II, páginas 2 y 3.

insumos comprados por las empresas declarantes en las 12 investigaciones en litigio, a fin de obtener información sobre diversos aspectos de la organización empresarial, la propiedad y la adopción de decisiones de esos productores de insumos.[78]

7.40. En la respuesta del Gobierno de China se indicaba que había hecho "todo lo posible para preparar respuestas con respecto a cinco de las investigaciones en cuestión".[79] En el caso de esas cinco investigaciones, se trataba de respuestas a las preguntas generales del cuestionario sobre los organismos públicos, así como respuestas a las preguntas específicas del apéndice sobre los productores de insumos con respecto a los proveedores de insumos en los que el Gobierno de China tenía una participación mayoritaria durante el período objeto de la investigación.[80] En lo que se refiere a las preguntas específicas del apéndice sobre los productores de insumos relativas a las empresas en las que el Gobierno de China no tenía participación o tenía una participación minoritaria, el Gobierno de China indicó que facilitó "una respuesta prácticamente completa con respecto a dos de las investigaciones en cuestión".[81]

7.41. En las respuestas del Gobierno de China[82] se abordaban por separado las preguntas generales y específicas del cuestionario sobre los organismos públicos y el apéndice sobre los productores de insumos. A continuación se exponen algunos de los principales elementos de la respuesta del Gobierno de China a las preguntas generales:

a. Determinadas categorías de ramas de producción y empresas como "fundamentales", "clave", "esenciales", "estratégicas", "prioritarias", etc. no constituyen expresiones jurídicas definidas en la legislación china. Cuando se utilizan esas expresiones para orientar determinadas políticas o medidas, la descripción suele ir seguida de una lista de las ramas de producción concretas, "si bien el nivel de precisión varía mucho". El Gobierno de China identificó determinadas ramas de producción como "pilares" o "básicas", entre ellas las ramas de producción del hierro y el acero, por tratarse de "ramas de producción en las que el Gobierno de China desea en la actualidad mantener una presencia importante, con inclusión de una participación mayoritaria en empresas de propiedad estatal en esos sectores, pero en que la participación del Gobierno de China se podría reducir según sea apropiado".[83]

b. En relación con los objetivos del Gobierno de China en cuanto a la posesión de acciones en empresas, el Gobierno de China respondió que "China es un país socialista que mantiene una economía de mercado socialista". Además, el Gobierno de China mantiene participaciones en empresas "con el fin de generar un rendimiento económico a partir de los recursos de propiedad pública y, más en general, porque la participación pública en empresas comerciales es compatible con el funcionamiento de una economía de mercado socialista". Al mismo tiempo, el Gobierno de China citó varias disposiciones de la legislación china en las que se separa el funcionamiento de las empresas de propiedad

[78] Cuestionario del USDOC sobre los organismos públicos (Prueba documental USA-83), sección II, páginas 4-8.

[79] A este respecto, señalamos que aunque China formuló varias críticas en cuanto al plazo concedido para responder al cuestionario sobre los organismos públicos, ha declarado que "las cuestiones de procedimiento que planteó China no son en última instancia pertinentes para la sustanciación por el Grupo Especial de las alegaciones jurídicas formuladas por China al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1". (Respuesta de China a la pregunta 10 a) del Grupo Especial, párrafo 68).

[80] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2). Las cinco investigaciones para las que respondió el Gobierno de China fueron Tubos de presión, Tubos, Estanterías para la cocina, OCTG y Cilindros de acero. (Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), carta de presentación, páginas 5 y 6; véase también la primera comunicación escrita de China, párrafos 34 y 35).

[81] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), carta de presentación, página 6. Las dos investigaciones para las que el Gobierno de China facilitó respuestas adicionales en el caso de esas empresas fueron OCTG y Estanterías para la cocina. (Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), carta de presentación, páginas 5 y 6; véase también la primera comunicación escrita de China, párrafos 34 y 35).

[82] Observamos que la prueba documental presentada por China con las respuestas del Gobierno de China al cuestionario parece referirse solo a la investigación OCTG y los insumos pertinentes; no obstante, según los argumentos y comunicaciones de las partes, entendemos que refleja las respuestas del Gobierno de China en todas las investigaciones en el caso de las cuales el Gobierno de China facilitó una respuesta.

[83] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta 1, páginas 1 y 2.

estatal del ejercicio de las funciones gubernamentales. El Gobierno de China subrayó esa separación en relación con la Comisión de Supervisión y Administración de Activos Estatales (SASAC), "la entidad a la que se ha asignado la responsabilidad de gestionar las inversiones en las empresas de propiedad estatal". Además, el Gobierno de China respondió que sus planes económicos en los que se hace referencia a la rama de producción del acero "no guardan relación específicamente con la participación gubernamental en empresas productoras de acero concretas", sino "con la rama de producción de acero en su conjunto o con determinados segmentos de la rama de producción de acero, independientemente de la propiedad de las empresas de que se trate".[84]

c. En lo que se refiere a las políticas o planes aplicables a las ramas de producción de las que forman parte los productores de insumos o declarantes, el Gobierno de China se refirió al Undécimo Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social Nacional y la Política Siderúrgica de 2005. El Gobierno de China declaró que los planes económicos y sectoriales no son directamente aplicables y sirven fundamentalmente "para proporcionar un marco para el desarrollo económico y social durante el período de vigencia del plan" y "dar a conocer el eje de las políticas del Gobierno de China durante el período de vigencia del plan". El Gobierno de China declaró acerca del Undécimo Plan Quinquenal que "la rama de producción del acero se mencionaba en diversos pasajes, en ninguno de los cuales se reflejaban objetivos vinculantes, ni se exigía la utilización de recursos públicos para la aplicación, ni se hacía referencia a los insumos concretos en litigio en el presente procedimiento". Además, "los objetivos fijados para la rama de producción del acero en el *Undécimo Plan Quinquenal* no eran de naturaleza ni obligatoria ni específica". En lo que se refiere a la Política Siderúrgica, el Gobierno de China declaró que en dicha política "se establece la dirección general prevista para la rama de producción, centrándose en objetivos económicos y de bienestar público más amplios, y no identificando medidas específicas que deban adoptar el sector, determinadas empresas o los accionistas".[85]

d. En relación con la aprobación gubernamental de las fusiones o reestructuraciones en las ramas de producción de las que forman parte los productores de insumos o declarantes, el Gobierno de China declaró que para ese tipo de transacciones no se exigen autorizaciones gubernamentales, a excepción de los permisos y licencias ordinarios. Sin embargo, el Gobierno de China señaló que "determinados proyectos de inversión pueden ser considerados 'proyectos importantes y proyectos restringidos' y requerir la 'admisión' gubernamental a fin de proteger el interés público". El Gobierno de China declaró que ese proceso de "admisión" de los proyectos de inversión se aplica independientemente de que la empresa sea de propiedad pública o privada. Con respecto al sector siderúrgico, el Gobierno de China explicó además que "los proyectos de fundición de hierro, fundición de acero y laminado de acero fueron designados como proyectos importantes o restringidos, en consonancia con las preocupaciones expuestas en el *Undécimo Plan Quinquenal* en cuanto al exceso de capacidad de producción de hierro y acero obsoleta, y esos proyectos requieren la 'admisión' gubernamental".[86] En cuanto al papel específico de la SASAC en las fusiones o adquisiciones que conciernen a las ramas de producción o las empresas enumeradas en el apéndice sobre los productores de insumos, y/o las ramas de producción de las que forman parte los declarantes, el Gobierno de China declaró que "[l]as SASAC aprueban muchas fusiones, adquisiciones, aumentos de capacidad y otras inversiones en su condición de accionistas de empresas de propiedad estatal". Sin embargo, el Gobierno de China no pudo identificar ejemplos específicos de aprobación de la SASAC "habida cuenta de lo amplia que era esta pregunta y del escaso tiempo que dio el Departamento para responder".[87]

[84] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta 2, páginas 3-12.

[85] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas 3 y 4, páginas 12-16.

[86] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta 5, páginas 17 y 18.

[87] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta 6, página 18.

7.42. A continuación se exponen algunos de los principales elementos de las respuestas del Gobierno de China a las preguntas específicas sobre las entidades enumeradas en el "apéndice sobre los productores de insumos":

a. En lo que respecta a las empresas de propiedad mayoritaria del gobierno, el Gobierno de China hizo referencia a los nombres y direcciones completos de las empresas, así como los estatutos sociales y los informes de verificación del capital en caso de que estuvieran disponibles, que se habían facilitado en la investigación inicial.[88]

b. En lo que respecta a las empresas que no eran de propiedad mayoritaria del gobierno, el Gobierno de China hizo referencia a los nombres y direcciones de las empresas, así como las inscripciones en el registro mercantil, los estatutos sociales y los informes de verificación del capital en caso de que estuvieran disponibles, que se habían facilitado en la investigación inicial. El Gobierno de China también hizo referencia a los diagramas de la estructura de la propiedad presentados en la investigación inicial en respuesta a las preguntas sobre la identidad de los propietarios de las empresas, la naturaleza de todas las acciones en circulación de las empresas, la propiedad gubernamental y la gobernanza empresarial de las entidades.[89]

   i. En lo que se refiere al proceso de adopción de decisiones de las empresas, el Gobierno de China describió las funciones de las asambleas de accionistas y los consejos de administración de conformidad con la Ley de Sociedades de la República Popular China.[90]

   ii. En relación con la implicación del Partido Comunista de China (PCC) en las empresas en cuestión, el Gobierno de China declaró que "el PCC no es una autoridad gubernamental", sino un "partido político", y que los órganos del PCC mencionados en la pregunta del USDOC no eran "'entidades administrativas del Gobierno', ni son 'propietarios' ni 'reguladores' en ningún sentido de conformidad con la legislación china". El Gobierno de China reiteró además que la legislación china prohíbe al Gobierno de China interferir en las actividades comerciales ordinarias y la gestión de las empresas.[91] Al mismo tiempo, el Gobierno de China señaló que las "organizaciones básicas" del PCC creadas en el seno de las empresas[92] estaban obligadas en virtud de los Estatutos de PCC a "sostener determinados principios fundamentales en nombre del PCC", lo cual, en opinión del Gobierno de China, "no se solapa ni está en contradicción con el proceso de toma de decisiones de la entidad productora".[93]

   iii. El Gobierno de China declaró que, por lo que sabía, "ninguna de esas empresas está sujeta a ninguna obligación u objetivo explícito ni implícito en lo que se refiere a las cantidades de producción de supuestas 'materias primas', ni hay ningún objetivo en materia de precios".[94]

   iv. En lo que se refiere a las fusiones y reestructuraciones realizadas durante el período objeto de investigación, el Gobierno de China respondió que "el eventual papel del Gobierno en cualquier operación de fusión o reestructuración relacionada con los proveedores en cuestión, en su caso, no habría tenido nada que ver con los precios a

[88] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta A.1, páginas 20 y 21.

[89] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas A.2- A.6, páginas 26-29.

[90] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas B.1 y B.2, páginas 29 y 30.

[91] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta B.3, páginas 30-32.

[92] Esas "organizaciones básicas" se deben formar en las empresas en las que haya al menos tres miembros del Partido. (Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta D.1, página 34).

[93] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta B.4, páginas 30-32.

[94] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta B.5, página 33.

los que esas empresas venden discos de acero ni con los clientes a los que esas empresas eligen vender ese producto".[95]

v. En lo que se refiere al personal clave y el personal directivo superior de las empresas en cuestión, el Gobierno de China declaró que "el Departamento de Organización del Comité Central del PCC no desempeña ningún papel en la selección y la supervisión del personal directivo superior". En relación con el papel del Gobierno o los funcionarios del PCC en las empresas en cuestión, el Gobierno de China declaró que la legislación china prohíbe a los funcionarios gubernamentales ocupar al mismo tiempo un cargo en una empresa u otra organización con ánimo de lucro. Además, "[e]n lo que se refiere a los funcionarios del PCC, el Gobierno de China no puede identificar, a partir de los registros empresariales de que se dispone, a ningún propietario individual, miembro del consejo de administración o miembro del personal directivo superior que fuera funcionario del PCC durante el [período objeto de investigación]. Además, el Gobierno de China no puede exigir al PCC … que facilite la información solicitada por el Departamento, porque no se trata de organismos gubernamentales".[96]

7.43. El Gobierno de China respondió a los cuestionarios complementarios enviados por el USDOC en documentos que no se han incluido en el expediente de la presente diferencia sobre el cumplimiento.[97]

El Memorándum sobre los organismos públicos

7.44. Tras recibir las respuestas a sus cuestionarios, el USDOC incluyó en el expediente de los 12 procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio el Memorándum sobre los organismos públicos, así como el Memorándum sobre el PCC que lo acompaña. Esos documentos formaban parte del expediente de anteriores procedimientos en virtud del artículo 129 examinados en otra diferencia planteada en la OMC (DS379).[98]

7.45. En el Memorándum sobre los organismos públicos, el USDOC examinó el análisis que hizo el Órgano de Apelación de los tipos de pruebas que pueden ayudar a determinar si una entidad es un organismo público en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC. El USDOC señaló, en particular, las referencias del Órgano de Apelación a si el gobierno ejerce un "control significativo" sobre una entidad, lo que a su entender significaba un "control relacionado con la posesión o ejercicio de facultades gubernamentales y funciones gubernamentales". En este contexto, el USDOC consideró que "la propiedad gubernamental sigue siendo un elemento importante del análisis".[99]

7.46. Tras examinar "el sistema de gobernanza y las funciones estatales de la República Popular China", el USDOC formuló las siguientes determinaciones en el Memorándum sobre los organismos públicos a los efectos de la legislación interna de los Estados Unidos en materia de derechos compensatorios:

a. China tiene el mandato constitucional, reflejado en su ordenamiento jurídico general, de mantener y sostener la "economía de mercado socialista", lo que incluye mantener un papel predominante del sector estatal en la economía.

[95] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta C.1, página 33.

[96] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas D.1 y D.2, página 34.

[97] Primera comunicación escrita de China, párrafo 36.

[98] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 8.

[99] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 3.

b. Las leyes pertinentes otorgan al Gobierno la facultad de utilizar las empresas con inversión estatal[100] como medio o instrumento para cumplir ese mandato.

c. Las medidas adoptadas por el Gobierno de China para cumplir su mandato legal en la esfera económica corresponden a funciones que el ordenamiento jurídico chino suele calificar de gubernamentales.

d. El Gobierno ejerce un control significativo sobre determinadas categorías de empresas con inversión estatal en China, y ese control permite al Gobierno utilizar esas empresas con inversión estatal como "instrumentos para cumplir el objetivo gubernamental de mantener el papel predominante del sector estatal en la economía y sostener la economía de mercado socialista".[101]

7.47. La constatación del USDOC con respecto a la función gubernamental pertinente en China consistente en sostener la economía de mercado socialista y mantener un papel predominante del sector estatal se basaba, entre otros, en los siguientes elementos:

a. las disposiciones de la Constitución de China en las que se describe la "economía de propiedad estatal" como "la principal fuerza de la economía nacional", y se prevé el predominio de la propiedad pública en el sistema económico chino;

b. los artículos 1 y 3 de la Ley de la Propiedad de China, en los que también se establece el objetivo de mantener el orden del mercado socialista y el predominio de la propiedad pública en la economía;

c. la Ley sobre los Activos Estatales de las Empresas, en la que se afirma el papel del Estado en la economía nacional, en particular por medio de la economía de propiedad estatal;

d. las disposiciones de la medida por la que se crea la SASAC como propietario de los activos estatales y organismo de reglamentación de determinadas empresas con inversión estatal en representación del Estado; y

e. las políticas industriales, como los planes quinquenales nacionales y locales, con metas y objetivos sectoriales.[102]

7.48. En relación con la cuestión de si el Gobierno ejerce un control significativo sobre determinadas entidades en China, el USDOC examinó lo que consideraba "múltiples indicios de control indicadores de que las empresas con inversión estatal poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotadas de ellas". A este respecto, el USDOC formuló las siguientes constataciones fácticas:

a. El Gobierno ejerce un control por medio de la concesión de beneficios directos e indirectos a las empresas con inversión estatal.[103] Esta constatación se basó, entre otros, en los siguientes elementos:

   i. Un informe de 2011 del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el que se señala que "al mantenerse los tipos de interés por debajo de los niveles del mercado, la demanda de préstamos ha sido elevada durante mucho tiempo y los bancos se han visto obligados a racionar el crédito. En esas circunstancias, los bancos han preferido prestar a las empresas de propiedad estatal que gozan implícitamente de garantías públicas".

   ii. Un informe de 2010 de la Economist Intelligence Unit sobre China, en que se señala que "[a] pesar de las órdenes oficiales de convertirse en verdaderos bancos

[100] El USDOC explicó que utilizaba la expresión "empresas con inversión estatal" para referirse a las empresas en las que el Gobierno de China tiene una participación, cualquiera que sea la magnitud de dicha participación. (Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), nota 5).

[101] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 2, 3, 11 y 37.

[102] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 6-11.

[103] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 14-16.

comerciales, [los cinco grandes bancos comerciales de propiedad estatal] siguen otorgando gran parte de los préstamos de su cartera a empresas de propiedad estatal".

iii. Un estudio económico sobre China elaborado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en que se señala que "el crédito sigue estando sesgado a favor de las empresas de propiedad estatal" y que los "bancos comerciales de propiedad estatal están obligados a prestar a empresas de propiedad estatal que están sujetas a limitaciones presupuestarias flexibles, a menudo se benefician de una condonación de sus deudas y, por tanto, no se ven afectadas por la variación del precio del crédito".

iv. Un informe conjunto del Banco Mundial y el Centro de Investigación sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de China, en que se señala que "el personal directivo de las empresas estatales y los funcionarios gubernamentales suelen respaldarse unos a otros: el personal directivo suele aceptar orientaciones informales de los funcionarios gubernamentales y, a cambio, las empresas estatales tienen más probabilidades de obtener un acceso preferencial a la financiación bancaria y otros insumos importantes, un acceso privilegiado a las oportunidades de negocio e incluso protección frente a la competencia".

b. El Gobierno fomenta y exige determinado comportamiento de las empresas para cumplir las metas de la política industrial.[104] Esta constatación se basó, entre otros, en los siguientes elementos:

i. Una evaluación del Undécimo Plan Quinquenal de China realizada por el Banco Mundial en 2008, en que se señalan varias herramientas aplicadas a nivel microeconómico de las empresas para lograr objetivos de política, entre ellas: la aprobación de proyectos; la inversión gubernamental combinada con el examen y la autorización de proyectos; las licencias de producción e importación; e "instrumentos más directos, como incentivos fiscales, subvenciones a los precios y otros tipos de 'políticas favorables'".

ii. La Decisión Nº 40 del Consejo de Estado, por la que se propugna que las autoridades centrales y locales adopten una serie de medidas con el fin de cumplir las metas de política del Estado. Dicha decisión se complementa con un catálogo de inversiones en el que se especifican las inversiones prohibidas, restringidas y promovidas para todas las ramas de producción y todos los inversores.

iii. Planes para ramas de producción específicas con medidas de aplicación detalladas, por ejemplo: las disposiciones del Undécimo Plan Quinquenal relativas a la implicación directa del Gobierno en el sector del hierro y el acero; el Undécimo Plan Quinquenal para el Sector Nacional de los Textiles y las Prendas de Vestir; y el Undécimo Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social Nacional, que dispone que se aumente la fabricación de repuestos importantes para la rama de producción del automóvil.

c. El Gobierno considera que los niveles de propiedad son una de las principales herramientas de que dispone para mantener el control sobre el sector estatal.[105] Esta constatación se basó, entre otros, en los siguientes elementos:

i. Un estudio económico de China realizado en 2010 por la OCDE en que se observa "un cambio de política para dejar de fomentar la implicación del sector privado en todos los sectores competitivos de la economía y en lugar de ello privatizar las empresas de propiedad estatal más pequeñas en sectores no estratégicos y al mismo tiempo aumentar la propiedad estatal en las empresas consideradas estratégicas".

[104] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 16-20.
[105] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 20 y 21.

ii. Una entrevista con el antiguo presidente de la SASAC, facilitada por el Gobierno de China, en la que se describen las "ramas de producción pilares" como aquellas que se consideran "elementos esenciales para el desarrollo industrial", entre las que figuran la del hierro y el acero.

d. Las empresas del sector público son instrumentos fundamentales por medio de los cuales el Estado trata de controlar la competencia en el mercado y los resultados del mercado.[106] Esta constatación se basó, entre otros, en los siguientes elementos:

i. Las intervenciones del Consejo de Estado en el sector de las telecomunicaciones, conforme a las cuales ninguna empresa puede entrar en el mercado a menos que esté controlada por una empresa con inversión estatal.

ii. Un informe conjunto del Banco Mundial y el Centro de Investigación sobre el Desarrollo del Consejo de Estado de China en el que se señalan los límites a la competencia entre las partes de propiedad estatal y las partes no de propiedad estatal de determinados sectores, y se indica que "los fuertes lazos directos entre el Gobierno y las empresas de propiedad estatal de que se trata, en especial las grandes empresas de propiedad estatal, limitan la entrada de las empresas privadas y su acceso a los recursos, lo que obstaculiza la utilización y la asignación eficientes de los recursos y socava el espíritu emprendedor y la innovación". En el informe se describen asimismo intervenciones destinadas a lograr "resultados del mercado", por ejemplo por medio de fusiones dirigidas por el Gobierno.

iii. La "Circular relativa a la aceleración de la reestructuración de las ramas de producción con capacidad de producción del Consejo de Estado excedentaria", de 2006, para hacer frente al exceso de capacidad en sectores dominados por el Estado, que trata del control estatal de la inversión en activos fijos y la puesta en marcha de nuevos proyectos, así como la eliminación de la capacidad de producción excedentaria "mediante selección".

e. La supervisión por la SASAC es una herramienta que permite un control significativo del gobierno sobre las empresas con inversión estatal.[107] Esta constatación se basó, entre otros, en los siguientes elementos:

i. Las Medidas provisionales para la supervisión y administración de los activos estatales de las empresas, de 2003, en virtud de las cuales se estableció la SASAC para satisfacer "la demanda de la economía de mercado socialista, *impulsar en mayor medida las empresas de propiedad estatal*, promover el ajuste estratégico de la organización y la estructura de la economía de propiedad estatal, *desarrollar y fortalecer la economía de propiedad estatal*, y tratar de mantener y aumentar el valor de los activos estatales".

ii. El artículo 4 de las Medidas transitorias para la supervisión y administración de las inversiones de las empresas centrales, en que se dispone que "la SASAC supervisará y administrará las actividades de inversión de las empresas, y las orientará para establecer y mejorar los procedimientos de adopción de decisiones y los sistemas de gestión en materia de inversiones".

iii. Las Medidas para la administración de las estrategias y los planes de desarrollo de las empresas centrales, en que se exige que las empresas con inversión estatal formulen una estrategia y un plan de desarrollo que serían examinados y aprobados por la SASAC en función de "si cumplen o no los planes de desarrollo y las políticas industriales nacionales", y "si cumplen o no el ajuste estratégico de la organización y la estructura de la economía de propiedad estatal".

iv. Un examen de la reforma normativa de China realizado en 2009 por la OCDE, en que se señala que la SASAC "no se centra exclusivamente en el ejercicio de la función de

[106] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 24-26.
[107] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 26-30. (las cursivas figuran en el original)

propiedad del Estado, sino que también tiene responsabilidades sustanciales en materia de reglamentación, entre ellas la responsabilidad de reestructurar algunas de las ramas de producción en las que actualmente predominan las empresas de propiedad estatal".

v. Los reglamentos y documentos normativos publicados por la SASAC indicados en los documentos del Gobierno de China.

f. El Gobierno controla todos los nombramientos en los sectores estatales, y utiliza esa potestad como medio para hacer cumplir los objetivos de la política industrial.[108] Esta constatación se basó, entre otros, en los siguientes elementos:

i. El artículo 13 de las Medidas provisionales para la supervisión y administración de los activos estatales de las empresas, en que se establece que la SASAC está facultada para nombrar al personal directivo, los miembros del consejo de administración y los miembros de la junta de supervisión de las empresas estatales.

ii. Varias fuentes secundarias y artículos de prensa en los que se indica que el PCC controla las decisiones relativas al personal en todo el sector público.

iii. Las disposiciones de la Ley de la Función Pública de 2006 en las que se establece el fundamento jurídico de los intercambios de los funcionarios públicos con el personal de las empresas de propiedad estatal.

iv. Un estudio económico sobre China elaborado en 2010 por la OCDE, en que se señala que "el control directo sobre las actividades de las empresas y el control gubernamental en los sectores relacionados con la infraestructura hacen pensar que la línea divisoria entre el Gobierno y las empresas de propiedad estatal sigue siendo difusa", y que "casi la mitad de los presidentes y más de un tercio de los directores ejecutivos de las empresas de propiedad estatal centrales eran nombrados por el Departamento de Organización del Comité Central del Partido Comunista y tienen la condición de funcionarios públicos".

g. Se ejerce un control significativo por medio de la presencia de grupos y comités del PCC.[109] Esta constatación se basó, entre otros, en los siguientes elementos:

i. La presencia de comités del PCC en las empresas con inversión estatal y las disposiciones de los Estatutos del PCC en las que se indica que los comités del partido en las empresas con inversión estatal "garantizan y supervisan la aplicación de los principios y políticas del Partido y el Estado en su propia empresa … y participan en la adopción de las decisiones definitivas sobre cuestiones de importancia en la empresa".

ii. Un estudio económico de China elaborado en 2010 por la OCDE, en que se señala que los comités del PCC en las empresas de propiedad estatal "a menudo desempeñan un papel activo en la esfera de los recursos humanos y la adopción de decisiones estratégicas en la empresa".

7.49. Sobre la base de las pruebas y conclusiones resumidas *supra*, en el Memorándum sobre los organismos públicos se exponen las siguientes conclusiones sobre tres categorías de empresas chinas[110]:

a. En primer lugar, cualquier empresa en China en la que el Gobierno tenga la propiedad plena o una participación de control es un organismo público porque, en el marco institucional y normativo centrado en las empresas con inversión estatal de China, el Gobierno ejerce un control significativo sobre todas esas empresas, de tal modo que esas empresas poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotadas de ellas.

[108] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 30-33.
[109] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 33-36.
[110] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 37 y 38.

En opinión del USDOC, "esas son las empresas que componen el sector público en China, que el Gobierno tiene el mandato de sostener". Además, esa determinación tenía por objeto reflejar "los numerosos indicios de control … que demuestran que el Gobierno utiliza las empresas con inversión estatal para cumplir su mandato de sostener la economía de mercado socialista".

b. En segundo lugar, las empresas en China en las que el Gobierno tiene una participación significativa y que también están sujetas a determinados planes industriales del Gobierno pueden ser organismos públicos. Analizando cada caso individualmente, si hay indicios que muestran que esas empresas "son utilizadas por el Gobierno como instrumentos para sostener la economía de mercado socialista", el USDOC puede constatar que esas empresas son organismos públicos. Las circunstancias en las que el USDOC puede constatar que esas empresas son organismos públicos "se apoyarán en indicios adicionales que muestren si las empresas con inversión estatal son utilizadas por el Gobierno como instrumentos para sostener la economía de mercado socialista". Esos "indicios adicionales" incluyen el hecho de que la rama de producción pertinente esté abarcada por planes industriales, el nombramiento por el Gobierno de altos cargos de la empresa, la presencia de funcionarios gubernamentales o del PCC en el consejo o en puestos directivos, y la existencia de un comité del PCC y sus funciones.

c. En tercer lugar, las empresas con escasa o ninguna participación formal del Gobierno son organismos públicos si el Gobierno de China ejerce un control significativo sobre ellas. Tal determinación se formulará caso por caso a la luz de indicios como "una presencia significativa del PCC o del Estado en el consejo, en los cargos directivos o en las empresas a través de comités del partido".

7.50. En el Memorándum sobre el PCC anexo al Memorándum sobre los organismos públicos se abordaba el papel *de jure* y *de facto* que desempeña el PCC en la economía y el sistema de gobernanza de China. El USDOC explicó que su análisis de la condición de organismo público incluye un examen del papel de los representantes del PCC en las empresas "a fin de obtener información suficiente para permitir al Departamento determinar si la presencia y el papel de alguno de esos funcionarios del PCC puede informar una constatación de la existencia de control gubernamental sobre esas empresas".[111] El USDOC constató que las pruebas de que disponía indicaban que "el PCC y el aparato estatal de China son componentes esenciales que juntos constituyen el 'Gobierno' de China [según se define en ese Memorándum] únicamente a los efectos de la legislación [en materia de derechos compensatorios]".[112]

7.51. Para llegar a su conclusión de que es adecuado considerar que el PCC es "gobierno" en el sistema de "partido-Estado" de China, el USDOC hizo referencia a disposiciones de la Constitución china, los Estatutos del PCC y otras disposiciones legislativas chinas relativas al papel del PCC.[113] Asimismo, el USDOC se basó en varias fuentes secundarias (como publicaciones de investigación), así como en disposiciones de la legislación china en su caso, en relación con la inexistencia de otros partidos políticos autorizados a ejercer facultades políticas en China[114]; "la estructura de partido-Estado de China" constituida por entidades geográficas en diversos niveles y un sistema de "organizaciones ministeriales"[115]; la influencia y autoridad del PCC, incluso sobre los nombramientos de cargos del Gobierno y el Estado, los tribunales, el Ejército y los medios de comunicación[116]; y pruebas de la importancia especial que concede el PCC a la economía.[117]

[111] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), página 2.

[112] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), nota 4, y página 3 del Memorándum sobre el PCC. Por consiguiente, el USDOC se refirió al "Gobierno de China" en el Memorándum sobre los organismos públicos como un concepto que incluye "los órganos del PCC, así como los ministerios, agencias, etc. de China". El USDOC consideró asimismo que la expresión "partido-Estado" es una "caracterización apropiada del sistema de gobierno de China y, por tanto, del aparato institucional que rige China, controla sus recursos y posee la facultad de realizar actividades gubernamentales". (Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), página 7).

[113] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), páginas 9-11.

[114] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), páginas 6 y 7.

[115] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), páginas 12-20.

[116] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), páginas 20-29.

[117] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), páginas 31 y 32.

7.52. Sobre la base de las pruebas que tenía ante sí, el USDOC formuló determinadas observaciones intermedias para llegar a su conclusión de que es adecuado considerar que el PCC es "gobierno" en el sistema chino, incluidas las siguientes:

a. El PCC y el Estado están separados en el plano organizativo, si bien sus estructuras son similares en general.

b. El PCC ejerce autoridad sobre las instituciones formales de gobierno a nivel nacional y local.

c. El PCC formula políticas que luego aplica el Estado, y el PCC dirige y supervisa la aplicación por medio de una serie de mecanismos formales e informales.

d. Al PCC le preocupa especialmente la autoridad sobre la economía, debido a la importancia del crecimiento económico para promover la causa del socialismo.[118]

Determinaciones preliminares de la condición de organismo público

7.53. El 25 de febrero de 2016, el USDOC publicó una "Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos"[119] con objeto de "revisa[r] el análisis subyacente a las determinaciones con respecto a diversos insumos de producción suministrados por una remuneración inferior a la adecuada en 12 de las 15 investigaciones en materia de derechos compensatorios examinadas en la diferencia DS437 sometida a la OMC".[120]

7.54. El USDOC formuló determinaciones preliminares separadas para: a) los siete casos para los que el Gobierno de China no facilitó respuesta alguna al cuestionario sobre los organismos públicos; y b) los cinco casos para los que el Gobierno de China sí presentó una respuesta.

Siete investigaciones para las que el Gobierno de China no facilitó respuesta alguna al cuestionario sobre los organismos públicos[121]

7.55. El USDOC declaró que "[c]omo el Gobierno de China no participó en relación con los [siete] procedimientos en virtud del artículo 129, determinamos con carácter preliminar que la información necesaria sobre la propiedad, la gestión y el control de los productores de insumos en cuestión no figura en el expediente". El USDOC también constató de manera preliminar que "el Gobierno de China retuvo información solicitada y no facilitó información en el plazo establecido", y que "el Gobierno de China obstaculizó considerablemente el presente procedimiento". Además, el USDOC "determin[ó] de manera preliminar que está justificado hacer una inferencia desfavorable al escoger entre los hechos de que se tiene conocimiento por otros medios … ya que, al no responder a los cuestionarios sobre los organismos públicos, el Gobierno de China no cooperó al no actuar en toda la medida de sus posibilidades para satisfacer una solicitud de información en esos siete procedimientos en virtud del artículo 129".[122]

7.56. El USDOC declaró que "los expedientes de los siete procedimientos en virtud del artículo 129 incluye[n] el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC, y por tanto contienen información fáctica en la que el Departamento se puede basar en relación con el papel desempeñado por el Gobierno de China en empresas como los productores de insumos objeto de los siete procedimientos en virtud del artículo 129". En opinión del USDOC, "[e]stas pruebas respaldan una determinación [basada en los hechos desfavorables de que se

[118] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), página 33.
[119] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4).
[120] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 1.
[121] Cortadoras de césped, Torón de acero, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas, Tubos de perforación, Extrusiones de aluminio y Paneles solares.
[122] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 13.

tenía conocimiento] de que los productores de insumos en los siete procedimientos en virtud del artículo 129 son organismos públicos".[123]

7.57. Sobre esa base, el USDOC "determin[ó] de manera preliminar a partir de los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento que el Gobierno de China ejercía un control significativo sobre los productores de insumos en cuestión en los siete procedimientos en virtud del artículo 129, de modo que esas empresas poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotadas de ellas". Por consiguiente, el USDOC constató que los productores de insumos en las siete investigaciones constituyen "organismos públicos" en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.[124]

Cinco investigaciones en las que el Gobierno de China facilitó respuestas al cuestionario sobre los organismos públicos[125]

7.58. En los cinco casos en los que el Gobierno de China presentó respuestas, el USDOC examinó por separado: a) las empresas en las que el Gobierno de China tenía la propiedad plena o una participación de control; y b) las empresas en las que el Gobierno de China tenía una participación inferior a la mayoritaria.

7.59. El Gobierno de China informó que la mayoría de los productores de insumos en cuestión en esos cinco procedimientos en virtud del artículo 129 eran de propiedad gubernamental mayoritaria. Sobre la base de las respuestas del Gobierno de China al cuestionario y las pruebas incluidas en el Memorándum sobre los organismos públicos, el USDOC "determin[ó] de manera preliminar que el Gobierno de China ejercía un control significativo sobre esos productores de insumos de propiedad gubernamental mayoritaria durante los períodos objeto de investigación pertinentes, de modo que esos productores poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotados de ellas". Por consiguiente, el USDOC determinó de manera preliminar que "los productores de propiedad gubernamental mayoritaria que suministraron los insumos comprados por los declarantes … en las cinco investigaciones son … 'organismos públicos' en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC".[126]

7.60. El Gobierno de China señaló asimismo que el Gobierno tenía una participación minoritaria (inferior al 50%) en varios productores de insumos. En el cuestionario sobre los organismos públicos se había solicitado información de esas empresas en relación con la propiedad final, la gobernanza empresarial, la adopción de decisiones y la medida en que el Gobierno, el PCC y las entidades conexas ejercían control o influencia sobre los productores de insumos. Sin embargo, el USDOC consideró que "[c]omo el Gobierno de China no cooperó en toda la media de sus posibilidades con respecto a los productores de insumos que no eran de propiedad mayoritaria del gobierno … y como decidió no responder a todas las preguntas … con respecto a esas empresas … la información necesaria del Gobierno de China sobre la propiedad, la gestión y el control de los productores de insumos en cuestión no figura en el expediente".[127] El USDOC también constató de manera preliminar que "el Gobierno de China retuvo información que se le había solicitado" y que "al no responder por completo a los cuestionarios, el Gobierno de China obstaculizó considerablemente el presente procedimiento". En consecuencia, el USDOC "recurr[ió] a la utilización de hechos de que se tenía conocimiento por otros medios" y "determin[ó] de manera preliminar que está justificado hacer una inferencia desfavorable al escoger entre los hechos de que se tiene conocimiento por otros medios … ya que, al no responder por completo al *apéndice sobre los productores de insumos*, el Gobierno de China no cooperó al no actuar en toda la medida

[123] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 13.

[124] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 14.

[125] Tubos de presión, Tubos, Estanterías para la cocina, OCTG y Cilindros de acero.

[126] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), páginas 14 y 15.

[127] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 16. En el procedimiento del presente Grupo Especial sobre el cumplimiento, China ha aducido que el Gobierno de China facilitó una "parte sustancial" de la información sobre las entidades específicas solicitada en los procedimientos Estanterías para la cocina y OCTG. (Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafos 149-155).

de sus posibilidades para satisfacer una solicitud de información con respecto a las empresas que no eran de propiedad mayoritaria del gobierno en cuestión en las cinco investigaciones".[128]

7.61. Al aplicar una inferencia desfavorable al escoger entre los hechos de que se tenía conocimiento por otros medios, el USDOC hizo referencia al Memorándum sobre los organismos públicos con respecto a las empresas en las que el Gobierno tiene una participación significativa y que también están sujetas a determinados planes industriales gubernamentales, así como a las empresas con escasa o ninguna participación gubernamental formal sobre las que el Gobierno puede ejercer un control significativo. En particular, el USDOC se basó en pruebas incluidas en el Memorándum sobre los organismos públicos (y el Memorándum sobre el PCC que lo acompaña) en relación con, entre otros aspectos, el control o la influencia del Gobierno, del PCC y de entidades conexas sobre las empresas. Sobre esta base, el USDOC determinó de manera preliminar que "los productores de insumos de que se trata están sujetos a un control significativo del Gobierno de China, de modo que poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotados de ellas". Por consiguiente, el USDOC "determin[ó] de manera preliminar que "las empresas de propiedad gubernamental no mayoritaria que producían los insumos comprados por los declarantes … en las cinco investigaciones son … 'organismos públicos' en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC".[129]

Determinaciones definitivas de la condición de organismo público

7.62. En las determinaciones definitivas del USDOC[130] se resumen las observaciones formuladas por el Gobierno de China en respuesta a las determinaciones preliminares del USDOC, así como las observaciones de réplica realizadas por los solicitantes estadounidenses.

7.63. En respuesta a las observaciones de las partes, el USDOC discrepó de las observaciones del Gobierno de China según las cuales su enfoque de la cuestión de los organismos públicos no tenía en cuenta la indagación realizada por el Órgano de Apelación. El USDOC reiteró la pertinencia de su Memorándum sobre los organismos públicos (y el Memorándum sobre el PCC que lo acompaña), así como el hecho de que tuvo que basarse en los hechos de que se tenía conocimiento debido a la falta de la información necesaria en el expediente, al no haber respondido por completo el Gobierno de China a los cuestionarios en los procedimientos en virtud del artículo 129. Por consiguiente, el USDOC adoptó las determinaciones preliminares con respecto a los organismos públicos como determinaciones definitivas en los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio.

7.2.1.3.3.2 Evaluación de las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en virtud del artículo 129

7.64. China critica las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC porque en ellas no se realiza un análisis caso por caso acerca de cada una de las investigaciones en materia de derechos compensatorios en litigio. En particular, China sostiene que el USDOC debería haber examinado el insumo en cuestión en una investigación dada, así como los productores del insumo y los compradores de ese insumo, para determinar si las pruebas respaldaban una constatación de que el suministro de ese insumo por esos productores a esos compradores es una función gubernamental.[131] A la luz de estas críticas, y teniendo en cuenta nuestra constatación *supra* con respecto al argumento de China sobre el criterio jurídico en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1, en primer lugar evaluamos los criterios jurídicos en los que se basó el USDOC en lo que se refiere a los requisitos del análisis de la condición de organismo público, y a continuación evaluamos las pruebas en las que se basó el USDOC en sus determinaciones de la condición de organismo público.

[128] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 16.

[129] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), páginas 15-18.

[130] Determinación definitiva en virtud del artículo 129 (Prueba documental CHN-5).

[131] Primera comunicación escrita de China, párrafo 106.

Criterios jurídicos en los que se basó el USDOC

7.65. Como se subraya *supra*, el Órgano de Apelación ha hecho referencia a diversos criterios y pruebas que pueden ser pertinentes para la cuestión de si una entidad "posee o ejerce facultades gubernamentales, o [está] dotada de ellas". Esto incluye pruebas relativas al alcance y contenido de las políticas públicas relacionadas con el sector en que opera la entidad objeto de investigación.[132] Además, "las pruebas de que un gobierno ejerce un control significativo sobre una entidad y sobre su comportamiento pueden constituir, en determinadas circunstancias, prueba de que la entidad en cuestión posee facultades gubernamentales y actúa en ejercicio de dichas facultades para llevar a cabo funciones gubernamentales".[133] En este sentido, el Órgano de Apelación hizo una distinción entre el "control significativo" y la mera propiedad, señalando que "cuando las pruebas demuestran que hay múltiples indicios formales del control ejercido por el gobierno, y también hay pruebas de que ese control se ejerce de manera significativa, esas pruebas pueden permitir deducir que la entidad en cuestión ejerce facultades gubernamentales".[134]

7.66. El elemento probatorio clave en el que se basó el USDOC es el "control significativo" del Gobierno. En particular, el USDOC consideró que una de sus "conclusiones fundamentales" (aparte de la función gubernamental identificada) era que "el Gobierno ejerce un control significativo sobre determinadas categorías de empresas con inversión estatal en China".[135] En el Memorándum sobre los organismos públicos, en que se basó para llegar a esa conclusión, el USDOC constató que "en China, determinados tipos de empresas con inversión estatal son organismos públicos debido a que el Gobierno ejerce un control significativo sobre las entidades, dado el contexto del sistema político y económico chino".[136] En el marco de su análisis, el USDOC formuló las siguientes observaciones con respecto al "control significativo"[137]:

a. El USDOC trató de evaluar "los múltiples indicios de control gubernamental sobre el sector estatal, determinados sectores industriales y las empresas que componen esos sectores" con objeto de "determinar si el control del Gobierno es tal que se puede decir que las entidades de que se trata poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotadas de ellas".

b. El Gobierno sigue centrándose ante todo en las medidas económicas en el sector estatal como medio para cumplir la función gubernamental identificada.

c. Hay varios "beneficios y medidas de protección" otorgados al sector estatal que "pueden ser considerados uno de los múltiples indicios de control, ya que pueden dar lugar a un *quid pro quo* entre bastidores".

d. "Quizás los indicios más sólidos se observen en los casos en que el Estado puede controlar el comportamiento y los incentivos de las empresas con inversión estatal para lograr resultados que no se habrían producido sin esa intervención y ese control del Gobierno."

e. A este respecto, el USDOC consideró que los "múltiples indicios o medios de control del Gobierno sobre el sector estatal" incluían la aplicación de planes industriales, la gestión de la competencia por el Gobierno, y la supervisión del sector estatal por medio del nombramiento de los cargos de gestión y dirección.

7.67. Otro aspecto del análisis de la condición de organismo público destacado por el Órgano de Apelación es el requisito, en todos los casos, de realizar "una evaluación adecuada de las

[132] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.29 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 317).

[133] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318.

[134] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318.

[135] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 9.

[136] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 3.

[137] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 12-14.

características esenciales de la entidad en cuestión, y de su relación con el gobierno en sentido estricto".[138] Aunque el USDOC no se refirió explícitamente a los "rasgos" o "características esenciales" de las empresas con inversión estatal ni en el Memorándum sobre los organismos públicos ni en sus determinaciones en virtud del artículo 129, los Estados Unidos aducen sin embargo que el examen que hizo el USDOC del "control significativo" reflejaba las "características esenciales" de las entidades en cuestión, incluida su relación con el Gobierno chino.[139] Por su parte, China sostiene que:

> [E]l defecto de las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC es que el USDOC se centró en pruebas de propiedad gubernamental e indicios formales de control excluyendo otras pruebas pertinentes relativas a las "características esenciales" de esas entidades, entre ellas pruebas que respaldaban la conclusión de que no había una "relación lógica clara" entre la supuesta "función gubernamental" identificada por el USDOC y el comportamiento de las entidades en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1.[140]

7.68. En lo que respecta al "control significativo", observamos la distinción establecida por el Órgano de Apelación frente a los meros "indicios formales de control" que serían insuficientes por sí mismos para establecer que una entidad es un organismo público, como la participación del Gobierno en el capital, el nombramiento y la designación de directivos y otras declaraciones formales de "control".[141] En este sentido, el Órgano de Apelación advirtió contra el hecho de difuminar la distinción "entre la *existencia* del control de un gobierno sobre una entidad, por una parte, y el 'control significativo', por otra".[142] Esta aclaración se puede interpretar en relación con la constante reiteración del Órgano de Apelación de que el "control significativo" se refiere al ejercicio por el Gobierno de un control sobre una entidad y su comportamiento.[143]

7.69. El énfasis puesto por el Órgano de Apelación en el "control significativo" sobre el *comportamiento* de una entidad puede a su vez estar relacionado con los argumentos de las partes sobre el criterio jurídico en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y la conexión que puede requerirse entre una función gubernamental más amplia y la contribución financiera. Hemos concluido *supra* que el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 no prescribe una conexión de un grado o una naturaleza concretos que deba establecerse en todos los casos entre una función gubernamental y la contribución financiera. Asimismo, hemos señalado que el USDOC consideró que entre los aspectos pertinentes del "control significativo" figuraban el contexto general de la intervención del Gobierno de China en el sector estatal y, más concretamente, la aplicación de planes industriales, los beneficios y las medidas de protección otorgados por el Gobierno a las empresas con inversión estatal, y la supervisión de los nombramientos del personal directivo en las empresas con inversión estatal. Esto, a su vez, formó parte de la evaluación que hizo el USDOC de las entidades objeto de investigación en relación con la función gubernamental identificada de sostener y mantener la economía de mercado socialista.

7.70. A nuestro juicio, la cuestión del "control significativo" es inherentemente específica de circunstancias fácticas concretas, y la existencia de ese control se puede establecer por medio de diversas consideraciones potencialmente pertinentes que pueden ser evaluadas de manera acumulativa por una autoridad investigadora. La medida en que el comportamiento concreto de las entidades sea pertinente en el contexto del "control significativo" puede depender de una serie de factores, entre ellos la función gubernamental concreta identificada por la autoridad investigadora

---

[138] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 317.

[139] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 del Grupo Especial, párrafo 28. Los Estados Unidos sostienen además que las pruebas sobre las "características esenciales" de las entidades en cuestión "incluían información sobre el entorno normativo y económico reinante en China, así como las leyes, los reglamentos, las políticas o los planes que exigían que las entidades desempeñaran sus actividades teniendo en cuenta las necesidades de la economía nacional y en consonancia con las políticas industriales del Gobierno". (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 a) del Grupo Especial, párrafo 36 (no se reproduce la nota de pie de página).)

[140] Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial, párrafo 52.

[141] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.43.

[142] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.37. (las cursivas figuran en el original)

[143] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 318; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.43 y 4.52.

y las pruebas que haya habido en el marco de su investigación. Además, aunque el Órgano de Apelación ha subrayado la importancia de considerar las "características esenciales" de determinadas entidades, eso no significa que esa consideración tenga que ser explícita. En el presente caso, los Estados Unidos aducen que las consideraciones pertinentes se abordaron en el examen que hizo el USDOC del "control significativo". La afirmación de China sobre el hecho de que no se tomaran en consideración las "características esenciales" de las entidades en cuestión se basa en la misma premisa que su crítica de la evaluación que hizo el USDOC del control significativo, a saber, la supuesta falta de una "conexión lógica clara" entre la función gubernamental identificada y el comportamiento concreto consistente en suministrar insumos. De hecho, las partes parecen coincidir en que las "características esenciales" de una entidad se pueden establecer indirectamente a través de otros aspectos del análisis de la condición de organismo público.[144]

7.71. En el presente caso, consideramos que la evaluación que hizo el USDOC del "control significativo" está en consonancia con la obligación de tener debidamente en cuenta "las características y funciones fundamentales de la entidad de que se trate, su relación con el gobierno y el entorno normativo y económico reinante en el país en que opera la entidad objeto de investigación".[145] En definitiva, la autoridad investigadora que examine el control significativo debe responder a la cuestión jurídica sustantiva de si una entidad ejerce o posee facultades gubernamentales o está dotada de ellas. Como declaró el Órgano de Apelación, "[n]o se debe confundir este *criterio sustantivo* con el *criterio probatorio* necesario para establecer que una entidad es un organismo público en el sentido del Acuerdo SMC".[146]

7.72. Por tanto, como cuestión inicial, constatamos que China no ha demostrado que el USDOC interpretase erróneamente el concepto de "control significativo" y su pertinencia para el criterio jurídico sustantivo aplicable a una indagación de la condición de organismo público, y especialmente en lo que se refiere a la pertinencia del entorno concreto en que operan las entidades objeto de investigación. Habiendo llegado a esta conclusión, examinamos ahora las determinaciones que formuló el USDOC en relación con el criterio probatorio aplicable a un análisis de la condición de organismo público, y en particular si el USDOC tuvo adecuadamente en cuenta las pruebas fácticas y si explicó adecuadamente de qué manera las pruebas fácticas respaldaban sus determinaciones de la condición de organismo público.

Pruebas en las que se basó el USDOC

7.73. Las pruebas en las que se basó el USDOC en sus determinaciones de la condición de organismo público consistieron en la información contenida en el Memorándum sobre los organismos públicos (incluido el Memorándum sobre el PCC) y la información recibida por el USDOC en el curso de la investigación.

El Memorándum sobre los organismos públicos

7.74. El USDOC se basó en gran medida en pruebas que figuraban en el Memorándum sobre los organismos públicos, tras determinar que el Gobierno de China no había facilitado información suficiente en respuesta a los cuestionarios y que "está justificado hacer una inferencia desfavorable al escoger entre los hechos de que se tiene conocimiento por otros medios".[147] Recordamos que en el Memorándum sobre los organismos públicos se exponen diversas constataciones fácticas, junto con las pruebas en las que se basan, tomadas de diversas fuentes, que tratan del control gubernamental por medio de la concesión de beneficios a las empresas con inversión estatal y la influencia sobre el comportamiento de las empresas con miras a cumplir objetivos de política industrial.[148] El Memorándum sobre los organismos públicos contenía otras constataciones con respecto a la propiedad gubernamental como una de las principales herramientas del Gobierno de China para mantener el control sobre el sector público, en el que las

[144] Respuesta de China a la pregunta 5 del Grupo Especial, párrafo 49; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 b) del Grupo Especial, párrafo 42.

[145] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.29.

[146] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.37. (las cursivas figuran en el original)

[147] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), páginas 13 y 16.

[148] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 14-20.

empresas son un instrumento para la gestión de los resultados en el mercado.[149] Además, en el Memorándum sobre los organismos públicos se describía la supervisión gubernamental sobre las empresas con inversión estatal y el control gubernamental sobre los nombramientos en los sectores públicos[150], así como el ejercicio del control gubernamental por medio de la presencia de grupos y comités del PCC.[151] El Memorándum sobre el PCC contenía pruebas relativas al papel *de jure* y *de facto* que desempeña el PCC en la economía y el sistema de gobernanza de China, incluido su papel en la aplicación de la política gubernamental por medio de diversas herramientas formales e informales.[152]

7.75. China ha declarado que "no considera que todas las pruebas fácticas expuestas en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC carezcan de pertinencia para la indagación sobre la condición de organismo público".[153] A continuación, China critica específicamente la inexistencia de "pruebas positivas en el expediente sometido al USDOC que indiquen que los planes y las políticas industriales de China relativos a los productores de insumos en cuestión dictan a quién deben vender su producto y a qué precio".[154] Por consiguiente, China aduce que "[c]como mucho, las pruebas que figuran en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC constituyen pruebas de 'la mera propiedad y el mero control' del Gobierno de China, sin prueba alguna de que ese control se haya ejercido 'en forma significativa' sobre el comportamiento objeto de la indagación sobre la contribución financiera".[155]

7.76. El Memorándum sobre los organismos públicos trata en general de las intervenciones del Gobierno de China (incluido el PCC) en el comportamiento de las empresas y los resultados del mercado, con un énfasis especial en la influencia ejercida por el Gobierno sobre las empresas con inversión estatal por medio de incentivos y ventajas comerciales, políticas industriales y el control y la supervisión. Al mismo tiempo, el Memorándum sobre los organismos públicos contiene escasas pruebas y análisis específicos sobre los sectores en cuestión en los procedimientos en virtud del artículo 129 y el comportamiento concreto consistente en el suministro de insumos u otro comportamiento a nivel de las empresas.

7.77. Por ejemplo, en lo que se refiere a la rama de producción del acero, el Memorándum sobre los organismos públicos hace referencia a lo siguiente:

a. una evaluación a mitad de período del Undécimo Plan Quinquenal de China realizada por el Bando Mundial, en que se dice que, en la rama de producción del acero, "la actuación del Gobierno ha ido mucho más allá de la concesión de licencias" y ha incluido la organización de "la labor de desmantelamiento de dispositivos de fabricación de acero y su fusión en hornos"[156];

b. una referencia a la rama de producción de acero como "rama de producción pilar" por el anterior presidente de la SASAC, quien explicó que se considera que esas ramas de producción son "elementos esenciales para el desarrollo industrial"[157];

c. una referencia al sector del hierro y el acero en China como "un ejemplo de una rama de producción en la que la implicación directa del Gobierno en el comportamiento de las empresas está explícitamente contemplada en los planes industriales del Gobierno de China"[158]; y

[149] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 20, 21 y 24-26.
[150] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 26-33.
[151] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 33-36.
[152] Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1), página 33.
[153] Respuesta de China a la pregunta 6 a) del Grupo Especial, párrafo 53.
[154] Respuesta de China a la pregunta 6 a) del Grupo Especial, párrafo 58.
[155] Respuesta de China a la pregunta 6 a) del Grupo Especial, párrafo 59.
[156] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), nota 72.
[157] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), nota 83.
[158] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 22 (en que se hace referencia específicamente a disposiciones de la Orden (N° 35) (2005) de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, relativa a las políticas de desarrollo de la rama de producción del hierro y el acero en relación con las escalas de producción, las inversiones, las tecnologías, los productos y los lugares de producción, incluso para determinadas empresas).

d. un ejemplo de una fusión influenciada por el Gobierno entre una empresa siderúrgica privada y "una gran empresa con inversión estatal inestable desde el punto de vista financiero creada mediante fusiones previas".[159]

7.78. En lo que se refiere al comportamiento consistente en el suministro de insumos, u otro comportamiento a nivel de las empresas, el Memorándum sobre los organismos públicos hace referencia a lo siguiente:

a. la "parte desproporcionada de recursos que reciben las empresas con inversión estatal en comparación con otros tipos de empresas", con inclusión de un acceso preferencial a "materias primas clave utilizadas como insumos" y "otros insumos importantes", como pone de manifiesto un informe del Banco Mundial[160]; y

b. las descripciones que hace el Banco Mundial de las herramientas de política industrial contempladas en el Undécimo Plan Quinquenal que "se aplican a nivel microeconómico de las empresas", con inclusión de la aprobación de proyectos, la inversión gubernamental y las licencias de producción e importación.[161]

7.79. Consideramos que las pruebas que figuran en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC son pertinentes para el análisis de la condición de organismo público realizado por el USDOC, en particular en lo que se refiere a la relación de las entidades con el Gobierno, el entorno normativo y económico reinante en el que operan las entidades, el alcance y el contenido de las políticas gubernamentales en el sector pertinente y la cuestión del "control significativo" del Gobierno.[162]

El cuestionario sobre los organismos públicos

7.80. Aparte de la información más general que figura en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC, otro elemento de la base fáctica de las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC es la información solicitada y facilitada en el curso de la investigación del USDOC.

7.81. Recordamos que el USDOC formuló preguntas generales en relación con las siguientes cuestiones sobre todas las entidades objeto de investigación:

a. Una explicación de las diferentes categorías de ramas de producción y empresas, especialmente las enumeradas en determinados planes quinquenales, planes industriales sectoriales, planes de desarrollo e industriales provinciales y locales, y otros documentos de planificación, y si las empresas o ramas de producción que producen el insumo en cuestión están categorizadas de esa manera.

b. Los objetivos del Gobierno de China en cuanto a la posesión de acciones de las empresas, así como si esos objetivos están definidos en una política o ley, y una explicación de cualquier política en materia de propiedad gubernamental que afecte a las empresas o ramas de producción a las que pertenecían los declarantes.

c. Si las ramas de producción y los productores pertinentes están abarcados por cualesquiera planes quinquenales, planes relativos a ramas de producción específicas, directrices de inversión u otros documentos de política pertinentes para el período objeto de la investigación.

d. Si las ramas de producción o productores pertinentes están sujetos a la aprobación del Gobierno en lo que respecta a las fusiones, reestructuraciones o aumentos de la capacidad, con inclusión del proceso de aprobación y si esa aprobación está relacionada con la rama de producción del insumo en cuestión.

---

[159] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 25.
[160] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 15.
[161] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 18.
[162] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 317; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.29.

e. Si la SASAC u otra entidad ha aprobado fusiones, adquisiciones, aumentos de la capacidad o reducciones en las empresas o ramas de producción pertinentes.

7.82. En las repuestas facilitadas en cinco investigaciones, el Gobierno de China recalcó en general el carácter no obligatorio de los planes y políticas industriales (que establecen metas y orientaciones, más que requisitos vinculantes). Además, si bien el Gobierno de China reconoció los objetivos de política económica subyacentes a su participación en el capital de las empresas, recalcó que jurídicamente las actividades empresariales estaban aisladas del ejercicio de las funciones gubernamentales. El Gobierno de China respondió asimismo que su aprobación de las fusiones o reestructuraciones en las ramas de producción pertinentes consiste en la concesión rutinaria de permisos y licencias, si bien se aplica un proceso de "admisión" en el caso de los proyectos de interés público, independientemente de que la entidad sea de propiedad privada o estatal. El Gobierno de China no pudo identificar casos concretos de aprobación de la SASAC, dado que, según él, la pregunta era muy amplia y el plazo para responder era limitado.[163]

7.83. El USDOC también envió a los declarantes un apéndice sobre los productores de insumos con preguntas específicas sobre las empresas de propiedad gubernamental no mayoritaria que producían insumos comprados por las empresas declarantes en las 12 investigaciones en litigio, en que se solicitaba información sobre diversos aspectos de la organización empresarial, la propiedad, la adopción de decisiones y el papel del PCC en esos productores de insumos.[164] Aunque en respuesta facilitó las leyes que regulan la organización de las empresas, la propiedad y la adopción de decisiones, el Gobierno de China negó que el PCC sea una autoridad gubernamental y afirmó que las actividades de sus diversos órganos no se extienden a las operaciones cotidianas de las empresas de ramas de producción específicas.[165] El Gobierno de China señaló que, por lo que sabía, "ninguna de esas entidades tiene obligaciones que deba cumplir en nombre del Gobierno que tengan relación alguna con el suministro de insumos"[166], y que ninguna de esas empresas estaba sujeta a obligaciones relacionadas con "cantidades de producción de materias primas" o "metas en materia de precios".[167] En cuanto a las preguntas acerca del papel del Gobierno en la reestructuración de las entidades en cuestión y su historial de propiedad gubernamental, el Gobierno de China respondió que "el eventual papel del Gobierno en cualquier operación de fusión o reestructuración relacionada con los proveedores en cuestión, en su caso, no habría tenido nada que ver con los precios a los que esas empresas venden discos de acero ni con los clientes a los que esas empresas eligen vender ese producto".[168] Por último, en relación con el personal clave y el personal directivo superior de las empresas en cuestión, el Gobierno de China respondió que "el Departamento de Organización del Comité Central del PCC no desempeña ningún papel en la selección y la supervisión del personal directivo superior", y que la legislación china prohíbe a los funcionarios gubernamentales ocupar al mismo tiempo un cargo en una empresa u otra organización con ánimo de lucro.[169]

7.84. Sobre la base de lo que antecede, consideramos que gran parte de la información solicitada por medio de los cuestionarios sobre los organismos públicos corresponde a información contenida en el Memorándum sobre los organismos públicos, y complementaría un marco fáctico general abordado en el Memorándum sobre los organismos públicos con información específica de las entidades o ramas de producción pertinentes en los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio en la presente diferencia.

7.85. En primer lugar, el USDOC solicitó gran cantidad de información sobre los niveles de propiedad gubernamental e implicación gubernamental en la selección de los directivos de las

[163] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2).

[164] Cuestionario del USDOC sobre los organismos públicos (Prueba documental USA-83), sección II, páginas 4-8.

[165] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas B.3 y B.4, páginas 31-33.

[166] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta B.4, páginas 32 y 33.

[167] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta B.5, página 33.

[168] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas C.1, C.2 y C.3, página 33.

[169] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas D.1 y D.2, página 34.

entidades objeto de investigación. En el caso de las empresas de propiedad gubernamental no mayoritaria en particular, el USDOC solicitó gran cantidad de información relativa a la adopción de decisiones, la selección de "personas clave" y el historial de propiedad de las empresas.[170]

7.86. En segundo lugar, el USDOC indagó acerca de la aplicabilidad de las políticas gubernamentales (incluidas las políticas y planes industriales que se abordan en el Memorándum sobre los organismos públicos) a las entidades y ramas de producción específicas en cuestión en la investigación.[171] En los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio, el USDOC indagó acerca de la aplicabilidad de esas políticas a todas las entidades objeto de investigación.

7.87. En tercer lugar, el USDOC solicitó información sobre entidades específicas pertinente para la indagación sobre la condición de organismo público en relación con la adopción de decisiones clave sobre diversas cuestiones, como el nombramiento del personal directivo, las inversiones, la producción, la financiación y las fusiones.[172]

7.88. En cuarto lugar, el USDOC formuló varias preguntas que parecen abordar indirectamente el comportamiento de las entidades objeto de investigación y abarcar el suministro de insumos. Por ejemplo, el USDOC preguntó si las empresas de propiedad gubernamental no mayoritaria tenían que cumplir alguna obligación en nombre del Gobierno (incluido el PCC), y si había "alguna obligación o meta explícita o implícita en cuanto a los precios o las cantidades de producción de materias primas". En las investigaciones en las que el Gobierno de China facilitó alguna respuesta a los cuestionarios, no indicó que existieran tales obligaciones o requisitos.[173]

7.89. A nuestro juicio, la información solicitada por el USDOC en los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio es pertinente para establecer que una entidad posee o ejerce facultades gubernamentales o está dotada de ellas. En particular, las pruebas solicitadas en relación con entidades específicas incluían indicios formales del control gubernamental sobre las entidades pertinentes, así como del alcance y contenido de las políticas gubernamentales relacionadas con las entidades objeto de investigación, que serían pertinentes en un análisis de si el Gobierno ejerció un control significativo sobre las entidades y su comportamiento.

7.90. Habiendo examinado las pruebas que solicitó y en que se basó el USDOC, así como los criterios jurídicos aplicados por el USDOC, pasamos ahora a examinar los argumentos de China sobre la supuesta omisión por el USDOC de considerar información facilitada por el Gobierno de China.

7.2.1.3.3.3 La cuestión de si el USDOC no consideró pruebas pertinentes obrantes en el expediente

7.91. China aduce que el USDOC hizo caso omiso de pruebas que contradecían sus determinaciones de la condición de organismo público. Observamos que los argumentos de China a este respecto se refieren únicamente a las investigaciones en las que el Gobierno de China cooperó presentando información en respuesta a las solicitudes del USDOC. Por consiguiente, esos argumentos son pertinentes solo en lo que se refiere a las cinco investigaciones en las que el Gobierno de China facilitó tal información.[174]

---

[170] Aunque el Órgano de Apelación se ha referido a estos elementos como "meros 'indicios formales de control'" que por sí mismos "no ofrecen base suficiente" para constatar la condición de organismo público, también ha dicho que esos indicios "son ciertamente pertinentes para la cuestión de que se trata". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.43).

[171] Como declaró el Órgano de Apelación, "pueden arrojar luz sobre la cuestión de si la actuación de una entidad es la de un organismo público las pruebas relativas al alcance y contenido de las políticas públicas relacionadas con el sector en que opera la entidad objeto de investigación". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.29).

[172] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 8 a) del Grupo Especial, párrafo 64.

[173] En concreto, sobre la cuestión de si las empresas de propiedad gubernamental no mayoritaria tenían que cumplir alguna obligación en nombre del Gobierno (incluido el PCC), el Gobierno de China respondió que no tenía conocimiento de tales obligaciones que tuviesen relación alguna con el suministro de insumos. (Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a la pregunta B.4, página 33).

[174] Tubos de presión, Tubos, Estanterías para la cocina, OCTG y Cilindros de acero.

7.92. China hace referencia a tres tipos de información que proporcionó y de la que, según afirma, hizo caso omiso el USDOC.

7.93. En primer lugar, China aduce que el USDOC hizo caso omiso de las explicaciones del Gobierno de China según las cuales los planes industriales a que se hacía referencia en el Memorándum sobre los organismos públicos no indican que el suministro de insumos, en general, ni el suministro de insumos de acero, en particular, sean una función gubernamental. China también cuestiona el hecho de que el USDOC no examinara la pertinencia de los planes provinciales y municipales facilitados por el Gobierno de China, ni la explicación del Gobierno de China sobre la naturaleza y finalidad de esos planes.[175]

7.94. En segundo lugar, China aduce que el USDOC hizo caso omiso de pruebas de que las empresas con inversión estatal están aisladas jurídicamente de la interferencia gubernamental en las cuestiones relativas a sus operaciones cotidianas. A este respecto, China cita explicaciones dadas al USDOC según las cuales la SASAC se estableció sobre la base de una separación entre la administración gubernamental y la gestión empresarial, y que las disposiciones pertinentes del instrumento por el que se estableció la SASAC disponen explícitamente esa separación de funciones, al igual que la Ley de China sobre los Activos Estatales de las Empresas, de 2008. China critica que el USDOC desestimase esas pruebas de la autonomía de las empresas con inversión estatal[176], así como las referencias del Gobierno de China a los compromisos que figuran en el informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China de que las empresas de propiedad estatal harían "sus compras y ventas basándose exclusivamente en consideraciones comerciales" y de que China "no influiría directa ni indirectamente en las decisiones comerciales de las empresas de propiedad estatal o con inversión estatal, con respecto entre otras cosas a la cantidad, el valor, o el país de origen de los productos comprados o vendidos".[177]

7.95. En tercer lugar, China aduce que el USDOC hizo caso omiso de toda la información sobre entidades específicas facilitada por el Gobierno de China, en particular con respecto a dos investigaciones en las que "pu[do] preparar una respuesta prácticamente completa".[178] Más allá de la carga que según alega China representa responder para un gran número de proveedores de etapas anteriores del proceso productivo proporcionando información empresarial detallada para el período objeto de investigación, China critica el hecho de que el USDOC no abordara su respuesta, según la cual ninguno de los proveedores de insumos en litigio estaba obligado a vender insumos a los productores de etapas posteriores del proceso productivo en nombre del Gobierno de China. Más en general, China critica que no haya ninguna referencia en las determinaciones del USDOC a ninguno de los elementos de información sobre entidades específicas que se facilitaron en las dos investigaciones en cuestión.[179] China hace referencia específicamente a la explicación del Gobierno de China de que ninguno de los proveedores de insumos en cuestión estaba obligado a vender insumos a los compradores de etapas posteriores del proceso productivo en nombre del Gobierno de China, así como al hecho de que el USDOC no analizara los documentos relativos a empresas específicas que solicitó para determinar si alguna de las empresas de propiedad no mayoritaria del gobierno en Estanterías para la cocina y Artículos tubulares para campos petrolíferos (OCTG) habían sido dotadas de facultades gubernamentales en relación con el suministro de insumos.[180]

7.96. Los Estados Unidos sostienen que el USDOC "consideró toda la información facilitada por el Gobierno de China en las cinco investigaciones" en las que el Gobierno de China respondió a los cuestionarios del USDOC.[181] Los Estados Unidos citan la Determinación preliminar de la condición de organismo público, en la que el USDOC expone el intercambio de información con el Gobierno

[175] Primera comunicación escrita de China, párrafos 113-127; segunda comunicación escrita de China, párrafos 92-94.

[176] Primera comunicación escrita de China, párrafos 138 y 139 (en que se señala que el USDOC sí reconoció ese aislamiento en el Memorándum sobre los organismos públicos, pero que "[e]l USDOC desestima inmediatamente la pertinencia de esa disposición … al afirmar que 'las empresas que la SASAC supervisa no están aisladas del control y la influencia del Gobierno'").

[177] Primera comunicación escrita de China, párrafos 128-144 (en que se cita la respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), página 6).

[178] OCTG y Estanterías para la cocina. (Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), página 6; primera comunicación escrita de China, párrafo 152).

[179] Primera comunicación escrita de China, párrafos 145-156.

[180] Primera comunicación escrita de China, párrafos 152 y 153.

[181] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafo 71.

de China, en particular la información relativa al nivel de participación del Gobierno de China en el capital de los productores durante los respectivos períodos objeto de investigación.[182] Asimismo, los Estados Unidos citan las respuestas del USDOC a las observaciones del Gobierno de China en su Determinación definitiva de la condición de organismo público, en la que hace referencia a "respuestas incompletas" a sus cuestionarios, y declara que en los casos en los que se facilitó información, "consideró la información proporcionada por el Gobierno de China y se basó en esa información para determinar que las entidades pertinentes eran organismos públicos".[183] Además, los Estados Unidos responden que de hecho el USDOC examinó muchas de las políticas, leyes e instrumentos de los que según China se hizo caso omiso, y que el argumento de China viene a consistir sencillamente en un desacuerdo en cuanto al peso que el USDOC dio a la información y las explicaciones facilitadas por el Gobierno de China.[184]

7.97. Tomamos nota a este respecto de la afirmación de los Estados Unidos de que las determinaciones del USDOC "se basaron en la totalidad de las pruebas obrantes en el expediente" y de que "China intenta apoyar sus argumentos centrándose de forma limitada en documentos individuales incluidos en el expediente de los procedimientos en virtud del artículo 129".[185] Asimismo, tenemos presente lo siguiente:

> "[C]uando una autoridad investigadora se basa en pruebas circunstanciales consideradas en su totalidad, se impone al grupo especial la obligación de examinar, respecto de *la totalidad* de las pruebas, en qué medida la *interacción* de determinados elementos podría justificar determinadas conclusiones que podrían no justificarse por el examen aislado de cada elemento de prueba." Además, si una autoridad investigadora explica que la totalidad de las pruebas apoyan la conclusión a que se ha llegado, el grupo especial debe realizar un examen crítico de si, a la luz de las pruebas obrantes en el expediente, la conclusión de la autoridad investigadora fue razonada y adecuada.[186]

7.98. Por consiguiente, debemos determinar si las determinaciones del USDOC estaban apoyadas por explicaciones razonadas y adecuadas a la luz de la información facilitada por los declarantes en el curso de la investigación, teniendo en cuenta la totalidad de las pruebas en las que se basó el USDOC. Tenemos presente nuestro papel de examinador de la decisión de un organismo, no de evaluador inicial de los hechos, y que no podemos sustituir el juicio de la autoridad investigadora por el nuestro. Además, no consideramos que el USDOC estuviese obligado a abordar cada elemento de prueba obrante en su expediente para formular sus determinaciones, con sujeción al requisito de que las conclusiones alcanzadas sean razonadas y adecuadas, lo que incluye dar explicaciones de por qué se han rechazado otras explicaciones e interpretaciones de las pruebas del expediente.[187]

7.99. En nuestra opinión, el argumento de China relativo a la información de la que supuestamente hizo caso omiso el USDOC se refiere en general al peso que se ha de conceder a determinadas pruebas, la estrechez de la conexión que se debe demostrar en relación con una contribución financiera concreta, y las conclusiones extraídas por el USDOC a la luz de las respuestas insuficientes dadas por el Gobierno de China.

7.100. No estamos convencidos de que la falta de un examen explícito del argumento del Gobierno de China con respecto a la importancia de los planes industriales (incluidos los planes provinciales y municipales) o la información relativa a entidades específicas socave la determinación formulada por el USDOC a la luz de la totalidad de las pruebas obrantes en el expediente. En el presente caso, el USDOC tomó nota de las afirmaciones del Gobierno de China de que las preguntas formuladas durante la investigación no estaban pensadas para aclarar si los proveedores de insumos son organismos públicos, y de su posición según la cual el USDOC debería

[182] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafos 72-74.

[183] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafos 75-79 (en que se cita la Determinación definitiva en virtud del artículo 129 (Prueba documental CHN-5), página 5). (no se reproduce el subrayado)

[184] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafos 78-85.

[185] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 60.

[186] Informe del Órgano de Apelación, *Japón - DRAM (Corea)*, párrafo 131. (las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

[187] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 93.

haber buscado pruebas de que el suministro de un insumo concreto es una función gubernamental para cuyo desempeño se había dotado de facultades a empresas concretas.[188] En respuesta, el USDOC declaró en sus determinaciones definitivas que se estaba basando, como había hecho en las determinaciones preliminares, en información que figuraba en el Memorándum sobre los organismos públicos. No consideramos que estuviese obligado a repetir las pruebas que figuraban en el Memorándum sobre los organismos públicos en las que basó sus determinaciones. Además, consideramos que el USDOC hizo referencia a aspectos específicos de las pruebas y el análisis recogidos en el Memorándum sobre los organismos públicos en sus determinaciones preliminares en virtud del artículo 129 al abordar las cuestiones relacionadas con el control gubernamental significativo sobre las que el Gobierno de China había facilitado información en sus respuestas.[189] Asimismo, el USDOC abordó varias de las críticas del Gobierno de China en sus determinaciones definitivas en virtud del artículo 129, entre otras cosas haciendo referencia a las pruebas subyacentes a su conclusión de que determinadas empresas con inversión estatal se utilizaban "como instrumentos para cumplir el objetivo gubernamental de mantener el papel predominante del sector estatal de la economía y sostener la economía de mercado socialista".[190] El USDOC declaró también que, como las respuestas del Gobierno de China eran incompletas, había sido necesario utilizar los hechos de que se tenía conocimiento, que "a menudo serán menos idóneos que la información solicitada".[191]

7.101. A este respecto, recordamos que China no ha formulado ninguna alegación al amparo del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC en relación con el hecho de que el USDOC se basara en los hechos de que se tenía conocimiento, ni en relación con sus constataciones de que el Gobierno de China facilitó información insuficiente en respuesta a los cuestionarios del USDOC. En cambio, China alega que el USDOC aplicó un criterio jurídico erróneo en lo que respecta a la conexión entre la función gubernamental identificada y el suministro de insumos por las entidades objeto de investigación.[192] Hemos rechazado la posición de China sobre el criterio jurídico en el marco del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 en lo que se refiere a requerir una conexión de un grado o una naturaleza concretos entre una función gubernamental y una contribución financiera. Por consiguiente, en la medida en que el USDOC supuestamente hizo caso omiso de las respuestas del Gobierno de China en las que afirmaba que existía es prescripción jurídica, los argumentos de China son insuficientes para demostrar que las determinaciones del USDOC son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1. Además, habida cuenta de nuestras constataciones en cuanto a la pertinencia tanto de los criterios jurídicos como de las pruebas en que se basó el USDOC, no consideramos que el USDOC actuase de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 al no tratar explícitamente la información facilitada por el Gobierno de China que pudiera no respaldar las constataciones definitivas del USDOC.[193]

---

[188] Determinación definitiva en virtud del artículo 129 (Prueba documental CHN-5), página 3 (determinaciones en Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, Torón de acero, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio y Cilindros de acero), página 3 (determinación en Tubos sin soldadura) y página 4 (determinaciones en Tubos de presión, Tubos, OCTG y Paneles solares).

[189] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), páginas 14-17.

[190] Determinación definitiva en virtud del artículo 129 (Prueba documental CHN-5), página 5 (determinaciones en Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, Torón de acero, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio y Cilindros de acero), página 5 (determinación en Tubos sin soldadura) y página 7 (determinaciones en Tubos de presión, Tubos, OCTG y Paneles solares) (en que se hace referencia al Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 37). Véase también la Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 9.

[191] Determinación definitiva en virtud del artículo 129 (Prueba documental CHN-5), página 5 (determinaciones en Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, Torón de acero, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio y Cilindros de acero), página 5 (determinación en Tubos sin soldadura) y página 7 (determinaciones en Tubos de presión, Tubos, OCTG y Paneles solares).

[192] Véase, por ejemplo, la respuesta de China a las preguntas 51-53 del Grupo Especial.

[193] Observamos que los argumentos de China se refieren a la falta de una referencia *explícita* en las determinaciones del USDOC a la información facilitada por el Gobierno de China en respuesta a los cuestionarios. (Primera comunicación escrita de China, párrafo 159; respuesta de China a la pregunta 10 del Grupo Especial, párrafo 72; y observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 9 del Grupo Especial, párrafo 23.) A este respecto, observamos que en el Memorándum sobre los organismos públicos se abordaban diversas disposiciones de los instrumentos y políticas tratados en las respuestas del Gobierno de China que, según afirma China, el USDOC no consideró. (Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 7, 17, 19, 22, 23, 27 y 33 (en que se hace referencia a planes industriales, el Undécimo Plan Quinquenal, la Decisión Nº 40 del Consejo de Estado, la Política Siderúrgica, el

7.102. Sobre la base de las consideraciones expuestas *supra*, tampoco estamos convencidos de que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC sean incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 porque no traten las pruebas relativas al aislamiento jurídico de las actividades cotidianas de las empresas con inversión estatal respecto de las funciones administrativas. Aunque el Gobierno de China presentó información relativa a la SASAC y la legislación china sobre las empresas de propiedad estatal, recordamos que esta se examina en el Memorándum sobre los organismos públicos, en particular en lo que se refiere a la capacidad de la SASAC de supervisar los planes empresariales y de inversión, las reestructuraciones empresariales y sectoriales, y el nombramiento del personal directivo y los miembros del consejo de administración.[194] El hecho de que las pruebas a las que hace referencia China hayan podido respaldar una conclusión contraria a la que alcanzó el USDOC es insuficiente para demostrar que las determinaciones del USDOC son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1. Para concluir otra cosa tendríamos que sustituir por nuestro juicio el juicio emitido por la autoridad investigadora cuando formuló determinaciones sobre la base de la totalidad de las pruebas que se le sometieron. Ese es el caso, en particular, en un análisis del "control significativo" en el que "al examinar las pruebas, una autoridad investigadora deb[e] 'evitar centrarse exclusiva o indebidamente en una sola característica, sin considerar debidamente otras que puedan ser pertinentes'".[195]

7.103. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que China no ha demostrado que el USDOC actuase de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC por no considerar pruebas pertinentes obrantes en el expediente.

7.2.1.3.3.4 Conclusión sobre la alegación de China con respecto a la medida "en su aplicación" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC

7.104. El USDOC se basó en las pruebas y el análisis mencionados *supra* para llegar a su conclusión de que "determinadas empresas con inversión estatal son utilizadas 'como instrumentos para cumplir el objetivo gubernamental de mantener el papel predominante del sector estatal de la economía y sostener la economía de mercado socialista'".[196] Las conclusiones a las que llegó el USDOC a este respecto se basaron en su análisis del "control significativo" como prueba de que las entidades objeto de investigación ejercen o poseen facultades gubernamentales o han sido dotadas de ellas para desempeñar una función gubernamental. Hemos constatado que el USDOC no interpretó erróneamente el criterio jurídico sustantivo aplicable a las indagaciones sobre la condición de organismo público en su análisis. Además, dentro de ese marco analítico, constatamos que las pruebas que figuran en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC eran pertinentes para el análisis de la condición de organismo público, y que el USDOC solicitó información relativa a todas las entidades objeto de investigación que sería pertinente para establecer que una entidad concreta posee o ejerce facultades gubernamentales o está dotada de ellas para desempeñar una función gubernamental.

7.105. Observamos que el planteamiento del USDOC se guiaba por las categorías de empresas basadas en el nivel de propiedad gubernamental establecidas en el Memorándum sobre los organismos públicos, ya que el USDOC buscó información diferente por entidad específica en función de esas diferentes categorías. A nuestro juicio, el Memorándum sobre los organismos

instrumento por el que se estableció la SASAC, la Ley sobre los Activos Estatales de la Empresas y la Ley de Sociedades)).

[194] Observamos que se dio una situación análoga en otro caso relativo a la condición de organismo público en relación con una afirmación del Gobierno de la India según la cual determinadas entidades tenían una condición particular conforme al derecho indio, lo que les daba "mayor autonomía" y "libertad en sus operaciones cotidianas". En ese caso, el Órgano de Apelación reprochó al Grupo Especial que no hubiera considerado "si el *USDOC* había evaluado adecuadamente las consecuencias de la condición de la NMDC en el ordenamiento jurídico de la India", basándose en citas y explicaciones del propio USDOC. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafos 4.40 y 4.41). (las cursivas figuran en el original)

[195] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.20 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 319).

[196] Determinación definitiva en virtud del artículo 129 (Prueba documental CHN-5), página 5 (determinaciones en Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, Torón de acero, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio y Cilindros de acero), página 5 (determinación en Tubos sin soldadura) y página 7 (determinaciones en Tubos de presión, Tubos, OCTG y Paneles solares) (en que se hace referencia al Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 37).

públicos y las determinaciones del USDOC sitúan la "propiedad gubernamental" dentro del "marco institucional y normativo centrado en las empresas con inversión estatal de China"[197] y los múltiples indicios de control que contiene. Por consiguiente, no consideramos que las determinaciones del USDOC se basaran en "la propiedad o el control de una entidad por un gobierno, *sin más*"[198], teniendo en cuenta el análisis jurídico y el contexto fáctico más amplio en el que se basaron esas determinaciones.

7.106. Por las razones expuestas *supra*, rechazamos la posición de China acerca del criterio jurídico aplicable, en la medida en que requeriría una conexión de un grado o una naturaleza concretos entre una función gubernamental identificada y la contribución financiera en cuestión. Asimismo, constatamos que las determinaciones del USDOC se basaron en criterios jurídicos y pruebas pertinentes, y que China no ha demostrado que el USDOC actuara de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 al no considerar pruebas pertinentes obrantes en el expediente.

7.107. Por consiguiente, concluimos que China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos de presión, Tubos, Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón de acero, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio, Cilindros de acero y Paneles solares.

7.2.2 Alegación de China al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC con respecto al Memorándum sobre los organismos públicos "en sí mismo"

7.108. Además de su alegación de que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en los distintos procedimientos en virtud del artículo 129 son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC, China alega también que el propio Memorándum sobre los organismos públicos es una medida incompatible "en sí misma" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1.

7.2.2.1 Principales argumentos de las partes

7.109. China considera que el Memorándum sobre los organismos públicos es incompatible "en sí mismo" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC porque establece el marco analítico que el USDOC aplicará prospectivamente cuando haya una alegación de que una entidad comercial en China es un organismo público.[199] Según China, en el Memorándum sobre los organismos públicos no se contempla que el USDOC examine si la entidad en cuestión desempeña una función gubernamental cuando tiene el comportamiento objeto de la indagación sobre la contribución financiera, por lo que necesariamente dará lugar a determinaciones que son incompatibles con el párrafo 1 a) 1 del artículo 1 cada vez que sea aplicado en un caso dado.[200]

7.110. Los Estados Unidos sostienen que el Memorándum sobre los organismos públicos no es una medida que pueda ser objeto de procedimientos de solución de diferencias en la OMC.[201] Los Estados Unidos aducen además que el párrafo 5 del artículo 21 del ESD impide a China presentar una alegación contra el Memorándum sobre los organismos públicos porque no es una medida destinada a cumplir en la presente diferencia, y China podría haber impugnado el Memorándum sobre los organismos públicos en el procedimiento inicial, pero optó por no hacerlo.[202] Los Estados Unidos aducen también que el Memorándum sobre los organismos públicos no incompatible "en sí mismo" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 porque no es una "regla o

[197] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 9.

[198] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.10. (sin cursivas en el original)

[199] Primera comunicación escrita de China, párrafo 178.

[200] Primera comunicación escrita de China, párrafo 182; segunda comunicación escrita de China, párrafos 120 y 121.

[201] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 165-181.

[202] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 156-162.

norma de aplicación general o prospectiva"[203] y porque no necesariamente da lugar a una incompatibilidad con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1.[204]

7.2.2.2 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos es una medida impugnable en el ámbito de competencia del Grupo Especial

7.111. En lo que respecta a las "medidas" que pueden ser impugnadas en el marco de un procedimientos de solución de diferencias de la OMC, recordamos que:

> "[E]n principio, todo acto u omisión atribuible a un Miembro puede ser una medida de ese Miembro a efectos del procedimiento de solución de diferencias". Por consiguiente, la gama de medidas que pueden ser impugnadas en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC es amplia. Como regla general, no excluimos la posibilidad de que pueda impugnarse en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC una acción o práctica concertada. No consideramos tampoco que el reclamante esté necesariamente obligado a demostrar la existencia de una regla o norma de aplicación general y prospectiva para demostrar la existencia de una medida de tal naturaleza.[205]

7.112. Asimismo, observamos el enfoque adoptado por el Grupo Especial en el procedimiento inicial del presente caso, en que constató que "incluso una política o práctica de una autoridad investigadora podría ser una 'medida' sujeta a un procedimiento de solución de diferencias en la OMC".[206] Los Estados Unidos aducen que el Memorándum sobre los organismos públicos, "por los términos en que está formulado, no pretende establecer ni describir un criterio jurídico adoptado o aplicado por el USDOC"[207], y que el Memorándum sobre los organismos públicos "explica determinadas constataciones que el USDOC formuló sobre la base de las pruebas que examinó" en relación con el sistema gubernamental y económico de China.[208] En nuestra opinión, los argumentos de los Estados Unidos (por ejemplo, en lo que respecta al objeto y la naturaleza del Memorándum sobre los organismos públicos) son más pertinentes para la competencia del Grupo Especial o el fondo de las alegaciones de China con respecto a la medida "en sí misma" que para la cuestión previa de si el Memorándum sobre los organismos públicos puede siquiera ser impugnado como "medida".[209]

7.113. Teniendo en cuenta la amplia gama de medidas que pueden ser impugnadas en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC[210], consideramos que el Memorándum sobre los organismos públicos está comprendido en la amplia definición de un "acto" del USDOC atribuible a los Estados Unidos que es impugnable en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

7.114. En cuanto a la cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos es una medida comprendida en nuestro ámbito de competencia, cabe considerar varios elementos en caso de desacuerdo sobre si determinada medida constituye una "medida destinada a cumplir" en el sentido del párrafo 5 del artículo 21 del ESD. En particular, una medida "con una relación especialmente estrecha con la 'medida destinada a cumplir' declarada y con las recomendaciones y resoluciones del OSD pued[e] ser también susceptibl[e] de examen por un grupo especial que actúe en virtud del párrafo 5 del artículo 21", y la cuestión de si esa otra medida tiene "vínculos suficientemente estrechos" como para ser caracterizada como "medida destinada a cumplir" puede depender de "las fechas, la naturaleza y los efectos de las diversas medidas", así como de "los

---

[203] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 182-192.

[204] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 193-197.

[205] Informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 794 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 81).

[206] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.101.

[207] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 168.

[208] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177.

[209] A este respecto, observamos la opinión de la Unión Europea de que "[u]na medida puede ser impugnada ante un grupo especial aunque no tenga por objeto identificar una 'norma jurídica' generalmente aplicable, aunque no sea obligatoria, aunque no sea de aplicación general, y aunque no esté escrita". (Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 44).

[210] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 7.95-7.100; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación*, párrafo 5.110.

antecedentes fácticos y jurídicos sobre la base de los cuales se ha adoptado una medida que se ha declarado constituye una 'medida destinada a cumplir'".[211]

7.115. En el presente caso, China sostiene que no es necesario que examinemos ningún vínculo desde el punto de vista de la naturaleza, las fechas y los efectos, ya que su argumento es que "el Memorándum sobre los organismos públicos forma parte integrante de las determinaciones en virtud del artículo 129 que constituyen las medidas *declaradas* como destinadas a cumplir en la presente diferencia".[212] A este respecto, los Estados Unidos reconocen que el Memorándum sobre los organismos públicos no es "separable" de las medidas declaradas como destinadas a cumplir, ya que forma parte de cada uno de los expedientes administrativos de cada uno de los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio.[213]

7.116. Teniendo en cuenta que los Estados Unidos reconocen que el Memorándum sobre los organismos públicos forma "parte integrante" de la medida declarada como destinada a cumplir, consideramos que el Memorándum sobre los organismos públicos es una medida comprendida en el alcance de nuestro mandato en virtud del párrafo 5 del artículo 21 del ESD. Constatamos que así lo confirma la estrecha relación del Memorándum sobre los organismos públicos con las determinaciones en virtud del artículo 129 y las resoluciones pertinentes del OSD en lo que se refiere a su naturaleza u objeto (el análisis de la condición de organismo público de las empresas chinas)[214] y sus efectos (proporcionar un marco analítico y un análisis probatorio para las determinaciones de la condición de organismo público relativas a las empresas chinas).[215]

7.117. En lo que se refiere a la oportunidad de impugnar el Memorándum sobre los organismos públicos en el procedimiento inicial, como cuestión general, "*[n]ormalmente* no se admitiría que un [...] reclamante formulase, en el procedimiento del párrafo 5 del artículo 21, alegaciones que no hubiera planteado en el procedimiento inicial pudiendo hacerlo".[216] A este respecto, observamos que el USDOC publicó el Memorándum sobre los organismos públicos el 18 de mayo de 2012 en conexión con su reconsideración de determinaciones en materia de derechos compensatorios tratadas en una diferencia distinta en el marco de la OMC[217], antes de que se presentara la solicitud de celebración de consultas inicial en la OMC en la presente diferencia, y antes de que el USDOC pusiera en marcha los procedimientos en virtud del artículo 129 en el presente caso.

7.118. A nuestro juicio, el argumento de los Estados Unidos de que China está tratando de hacer una "impugnación lateral" de una medida destinada a cumplir en una diferencia distinta[218] está en contradicción con su reconocimiento de que reconozcan que el Memorándum sobre los organismos públicos forma "parte integrante" de sus determinaciones en virtud del artículo 129 en *la presente* diferencia. Además, no consideramos que el presente caso sea un caso en el que China no

[211] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 77.

[212] Respuesta de China a la pregunta 17 del Grupo Especial, párrafo 103. (las cursivas figuran en el original) Aunque China aduce que esto por sí solo es suficiente para que el Memorándum sobre los organismos públicos esté comprendido en el alcance del párrafo 5 del artículo 21, sostiene además que el Memorándum sobre los organismos públicos establece un marco analítico para las determinaciones de la condición de organismo público, evalúa pruebas en relación con ese marco, y ofrece conclusiones basadas en la aplicación de ese marco analítico a las pruebas. (Respuesta de China a las preguntas 19 y 23 del Grupo Especial).

[213] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 19 del Grupo Especial, párrafo 139.

[214] Los Estados Unidos consideran que "es evidente que hay un solapamiento en lo que se refiere al objeto entre el análisis y la explicación presentados en el Memorándum sobre los organismos públicos (y las pruebas en las que se basa) y las determinaciones en virtud del artículo 129 y las recomendaciones pertinentes del OSD". (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 20 del Grupo Especial, párrafo 141).

[215] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 a) del Grupo Especial, párrafo 149. Los Estados Unidos sostienen que el Memorándum sobre los organismos públicos "no se limita a resumir pruebas", sino que también "presenta un análisis y una explicación de las pruebas en las que se basa el Memorándum sobre los organismos públicos, y el USDOC, en el Memorándum, ha expuesto y explicado determinadas conclusiones que ha extraído acerca del sistema económico y de gobierno de China, y determinados tipos de entidades que operan en ese sistema, sobre la base de las pruebas que ha examinado".

[216] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Algodón americano (*upland*) (párrafo 5 del artículo 21 - Brasil)*, párrafo 211. (sin cursivas en el original)

[217] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 1 (donde se indica que el objeto del Memorándum sobre los organismos públicos era "*An Analysis of Public Bodies in the People's Republic of China in Accordance with the WTO Appellate Body's Findings in WTO DS379*" (Un análisis de los organismos públicos de la República Popular China de conformidad con las constataciones del Órgano de Apelación de la OMC en la diferencia DS379 de la OMC)).

[218] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 17 del Grupo Especial, párrafo 132.

impugnara el Memorándum sobre los organismos públicos en la diferencia inicial pudiendo hacerlo. No se discute que las determinaciones de la condición de organismo público iniciales se basaban en un fundamento diferente, y el Memorándum sobre los organismos públicos no era pertinente para esas determinaciones. Como han reconocido los Estados Unidos:

> [E]l análisis y la explicación que figuran en el Memorándum sobre los organismos públicos, así como las pruebas en que se basan, no eran "pertinentes" para las determinaciones impugnadas en el procedimiento inicial en la presente diferencia, ya que el Memorándum sobre los organismos públicos no formaba parte de la base de esas determinaciones, mientras que ahora sí forma parte de la base de las redeterminaciones del USDOC en los procedimientos en virtud del artículo 129.[219]

7.119. Por consiguiente, el Memorándum sobre los organismos públicos solo pasó a ser pertinente para la aplicación por los Estados Unidos de las resoluciones y recomendaciones del OSD en la presente diferencia al ser incorporado al expediente relativo al artículo 129 y ser tomado en consideración por el USDOC en sus determinaciones de la condición de organismo público. Esto difiere un tanto de las situaciones abordadas en anteriores diferencias planteadas al amparo del párrafo 5 del artículo 21 en relación con "aspectos no modificados de la medida inicial" que han sido impugnados en el procedimiento inicial. Aunque el Memorándum sobre los organismos públicos ya existía cuando se adoptaron las medidas iniciales, no era parte de esas medidas, pero se convirtió en parte integrante de las medidas destinadas a cumplir después de las recomendaciones y resoluciones del OSD en la presente diferencia.[220] En estas circunstancias, no consideramos que la existencia del Memorándum sobre los organismos públicos en el momento del procedimiento inicial respalde la conclusión de que el Memorándum sobre los organismos públicos no esté comprendido en el alcance del presente procedimiento sobre el cumplimiento.[221]

7.120. Por consiguiente, constatamos que el Memorándum sobre los organismos públicos es una medida impugnable en el ámbito de nuestra competencia en el marco del párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

7.2.2.3 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos es incompatible "en sí mismo" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC

7.2.2.3.1 Introducción

7.121. Está bien establecido que "los 'actos que establecen reglas o normas destinadas a ser aplicadas de manera general y prospectiva' son medidas sujetas al sistema de solución de diferencias de la OMC", y una impugnación con respecto a una medida "en sí misma" se refiere a la incompatibilidad con las normas de la OMC "no solo en un caso particular que haya acontecido, sino también en situaciones futuras".[222] Al formular una alegación con respecto a una regla o

---

[219] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 18 del Grupo Especial, párrafo 137.

[220] En vista de ello, aunque tuviésemos que evaluar el Memorándum sobre los organismos públicos en función de su vínculo estrecho con la aplicación por los Estados Unidos de las recomendaciones y resoluciones del OSD, no consideramos que en el presente caso el tiempo en que el Memorándum sobre los organismos públicos sea anterior a esas recomendaciones y resoluciones "dis[uelva] el vínculo entre esa medida y las obligaciones de un Miembro relativas a la aplicación". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 225).

[221] En todo caso, el párrafo 5 del artículo 21 no impide que se formulen nuevas alegaciones contra una medida destinada a cumplir que "incorpor[e] elementos de la medida inicial que no han sido modificados, pero que no se pueden separar de otros aspectos de la medida destinada a cumplir". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE)*, párrafo 432). Por consiguiente, es posible que un aspecto no modificado de una medida inicial sea inseparable de un intento de cumplimiento posterior y, por ello, pueda ser impugnado en un procedimiento sobre el cumplimiento en el marco de la OMC. Consideramos que esto es aplicable *a fortiori* al Memorándum sobre los organismos públicos, que no formaba parte de la medida inicial (si bien ya existía en ese momento), y solo pasó a ser pertinente para el cumplimiento de los Estados Unidos en la presente diferencia porque el USDOC lo incluyó en el expediente en los procedimientos en virtud del artículo 129 pertinentes.

[222] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafos 172 y 187 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 82). Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Métodos antidumping (China)*, párrafo 5.127:

> Es necesario cerciorarse de si la regla o norma es de aplicación general y prospectiva porque las impugnaciones de medidas "en sí mismas" procuran impedir determinada conducta del Miembro demandado en

norma que es una medida de aplicación general y prospectiva, "una parte reclamante deberá establecer con claridad, mediante argumentos y aportando pruebas justificativas, al menos que la 'regla o norma' alegada es atribuible al Miembro demandado; su contenido exacto; y, desde luego, que es de aplicación general y prospectiva".[223]

7.122. El carácter discrecional de una medida no es un obstáculo para la impugnación de una medida "en sí misma", y una medida puede ser incompatible con las normas de la OMC "en sí misma" si el reclamante satisface la carga de probar que la medida obliga a la autoridad investigadora a actuar de manera incompatible con la disposición pertinente de las normas de la OMC, o que restringe en grado importante las facultades discrecionales de la autoridad para hacer una determinación compatible con las normas de la OMC.[224]

7.123. Por consiguiente, pasamos a examinar si el Memorándum sobre los organismos públicos es una regla o norma de aplicación general o prospectiva y, en tal caso, si el Memorándum sobre los organismos públicos restringe en grado importante las facultades discrecionales del USDOC para hacer una determinación compatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1.

7.2.2.3.2 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos es una regla o norma de aplicación general o prospectiva

7.124. En lo que se refiere al contenido exacto del Memorándum sobre los organismos públicos como "regla o norma", así como a su aplicación general o prospectiva, observamos que las pruebas pertinentes pueden incluir el texto de la medida, así como una prueba de la aplicación sistemática de la "regla o norma" impugnada.[225] Con respecto específicamente a la impugnación de reglas o normas *escritas* "en sí mismas", el contenido exacto, la atribución y la naturaleza general y prospectiva de la regla o norma pueden ser discernibles del propio documento, su carácter oficial o la manera en que fue elaborado, adoptado o promulgado.[226]

7.125. Examinamos en particular si el Memorándum sobre los organismos públicos tiene "valor normativo", es decir, si imparte orientación administrativa y crea expectativas en el público y entre los operadores del sector privado.[227] Examinamos el elemento de aplicación general o prospectiva demostrado en función de si el Memorándum sobre los organismos públicos ha de aplicarse a los procedimientos que se lleven a cabo después de su publicación.[228]

7.126. En lo que se refiere al "punto de partida" del Memorándum sobre los organismos públicos "en sus propios términos"[229], el texto del Memorándum sobre los organismos públicos contiene elementos que podrían respaldar una constatación de carácter normativo y de aplicación general o prospectiva. En particular, en el Memorándum sobre los organismos públicos se declara en varios lugares que el análisis y las conclusiones que figuran en él son determinaciones del USDOC "a los efectos de la legislación [de los Estados Unidos] en materia de derechos compensatorios".

7.127. En primer lugar, el USDOC determinó, a los efectos de la legislación de los Estados Unidos en materia de derechos compensatorios, que "el Gobierno de China tiene el mandato constitucional, reflejado en su ordenamiento jurídico general, de mantener y sostener la 'economía de mercado socialista', lo que incluye mantener un papel predominante del sector estatal en la economía".[230] En segundo lugar, el USDOC concluyó que "determinadas categorías de empresas con inversión estatal en China son debidamente consideradas organismos públicos a los efectos de

general y en el futuro, en lugar de abordar casos concretos de aplicación que estén ocurriendo o hayan ocurrido.

[223] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE)*, párrafo 198.

[224] Informe del Órgano de Apelación, *UE - Biodiésel (Argentina)*, párrafo 6.229.

[225] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE)*, párrafo 198; *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 168.

[226] *Informe del Órgano de Apelación, Estados Unidos - Métodos antidumping (China),* párrafo 5.127.

[227] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 187.

[228] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 7.113 y 7.114; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 187.

[229] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión*, párrafo 168.

[230] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 2.

la legislación [en materia de derechos compensatorios], y otras categorías en China pueden ser consideradas organismos públicos en determinadas circunstancias".[231] Aunque los Estados Unidos caracterizan esas conclusiones a los efectos de su legislación en materia de derechos compensatorios como una limitación (esto es, el análisis y las conclusiones que figuran en el Memorándum sobre los organismos públicos no se extienden a otras determinaciones gubernamentales en relación con China)[232], esos ejemplos indican una aplicación más amplia del Memorándum sobre los organismos públicos, que no abarca solamente las investigaciones concretas para las que se publicó inicialmente. Así lo ponen de manifiesto específicamente las determinaciones del USDOC en los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio, en que la función gubernamental pertinente y el marco de las categorías empresariales son elementos constantemente utilizadas por el USDOC al basarse en el Memorándum sobre los organismos públicos en procedimientos llevados a cabo después de su publicación.

7.128. China también ha subrayado el siguiente fragmento del Memorándum sobre los organismos públicos para respaldar sus argumentos:

> Aunque las pruebas obrantes en el expediente llevan al Departamento a la conclusión de que el análisis sistémico que se hace en el presente Memorándum es adecuado para comprender el marco institucional y normativo centrado en las empresas con inversión estatal en China, no llegamos a la conclusión de que ese análisis sistémico sea necesario en cada investigación [en materia de derechos compensatorios] que se refiera a una alegación de que una entidad es un organismo público.[233]

7.129. Mientras que China considera que esta referencia a un análisis "sistémico" respalda el carácter normativo y general del Memorándum sobre los organismos públicos[234], los Estados Unidos replican que la referencia al carácter "sistémico" se refiere a la naturaleza del análisis requerido en las determinaciones de la condición de organismo público, y que el USDOC señaló específicamente que es posible que ese análisis no siempre sea necesario.[235] Incluso con la aclaración de los Estados Unidos, la referencia al "análisis sistémico" está en consonancia con la idea de que el Memorándum sobre los organismos públicos establece un análisis que permite una aplicación más amplia (es decir, general y prospectiva) en las investigaciones en materia de derechos compensatorios sobre las empresas chinas.

7.130. A este respecto, no se discute que el Memorándum sobre los organismos públicos ha servido de base para numerosas determinaciones después de su adopción por el USDOC.[236] Aunque hay pruebas de que el Memorándum sobre los organismos públicos no es la base exclusiva de las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC, como se expone *infra*, un reclamante no está obligado a demostrar con certeza que una medida determinada se aplicará en situaciones futuras.[237] En el presente caso, consideramos que las pruebas de que el USDOC se basa reiteradamente en el Memorándum sobre los organismos públicos, combinadas con los elementos textuales indicados *supra*, demuestran que "el objeto del examen va más allá de la mera reiteración de la aplicación de un determinado método a casos concretos".[238]

7.131. Esta conclusión es respaldada también por el reconocimiento de los Estados Unidos de que "el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC … presentan un análisis y una explicación pertinentes sobre el sistema gubernamental y económico de China" y de que "[d]icho análisis y dicha explicación son pertinentes en una investigación en materia de derechos compensatorios que entraña alegaciones de que un proveedor de insumos en China es

---

[231] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 37.

[232] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial, párrafo 147, y a la pregunta 16 a) del Grupo Especial, párrafo 118.

[233] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), nota 48. (sin subrayar en el original)

[234] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 115.

[235] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 174; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 144-146; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 16 a) del Grupo Especial, párrafo 117.

[236] Cuadro de referencias al Memorandum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-54).

[237] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Métodos antidumping (China),* párrafo 5.132.

[238] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.117.

un organismo público".[239] A nuestro juicio, esto está en consonancia con la idea de que el Memorándum sobre los organismos públicos fue elaborado y adoptado de manera que diese una orientación analítica general al USDOC y pudiese servir de base en futuras investigaciones en materia de derechos compensatorios.

7.132. En resumen, China ha aducido pruebas sustanciales para respaldar su argumento de que el marco analítico articulado en el Memorándum sobre los organismos públicos es general, porque afecta a un número indefinido de operadores económicos chinos, y es prospectivo, porque es aplicable a futuras determinaciones de la condición de organismo público.[240] A pesar de que el Memorándum sobre los organismos públicos se publicó teóricamente para evaluar a las entidades pertinentes en determinados procedimientos en materia de derechos compensatorios[241], hay indicaciones textuales explícitas respecto a la posibilidad de darle una aplicación más amplia, así como pruebas de su utilización constante en posteriores investigaciones en materia de derechos compensatorios. Por consiguiente, en lo que se refiere al "valor normativo" del Memorándum sobre los organismos públicos, consideramos que la medida imparte "orientación administrativa y crea expectativas en el público y entre los operadores del sector privado"[242] en virtud de sus elementos textuales explícitos y de la utilización constante por el USDOC del Memorándum sobre los organismos públicos en las investigaciones relativas a China.[243]

7.133. Por consiguiente, constatamos que el Memorándum sobre los organismos públicos puede ser impugnado "en sí mismo" como regla o norma de aplicación general o prospectiva.

7.2.2.3.3 La cuestión de si el Memorándum sobre los organismos públicos restringe en grado importante las facultades discrecionales del USDOC para hacer una determinación compatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC

7.134. No se discute que el Memorándum sobre los organismos públicos no es obligatorio en el sentido de que el USDOC tenga el deber o la obligación en todos los casos de aplicar su marco o sus constataciones en las investigaciones en materia de derechos compensatorios.[244] Al mismo tiempo, como se ha explicado *supra*, el Memorándum sobre los organismos públicos puede ser declarado incompatible "en sí mismo" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 si "restringe, de manera importante" las facultades discrecionales del USDOC para actuar de manera compatible con esa disposición.[245] Lo que se requiera precisamente para establecer que una medida es incompatible "en sí misma" variará dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso, incluida la naturaleza de la medida y las obligaciones de la OMC en cuestión.[246]

7.135. Para empezar, observamos que la alegación de China con respecto al Memorándum sobre los organismos públicos "en sí mismo" se basa en gran medida en los mismos motivos que sus

---

[239] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 126. Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 16 del Grupo Especial, párrafo 104, y la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170:

> Por supuesto, aunque el USDOC elaboró y publicó el Memorándum sobre los organismos públicos en conexión con determinados procedimientos en virtud del artículo 129 que se referían a productos concretos, ese mismo análisis, esa misma explicación y esas mismas pruebas, que se refieren a China en general, pueden ser muy pertinentes y pueden ayudar al USDOC a alcanzar las mismas conclusiones en otros procedimientos en materia de derechos compensatorios relativos a otros productos procedentes de China.

[240] Respuesta de China a la pregunta 16 del Grupo Especial, párrafo 101. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Métodos antidumping (China)*, párrafo 6.8.

[241] Los Estados Unidos señalan que el Memorándum sobre los organismos públicos hace referencia a la evaluación por el USDOC de "las entidades pertinentes *abarcadas por el presente procedimiento*". (Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 169 (en que se hace referencia al Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), página 3 (las cursivas figuran en el original)).

[242] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Exámenes por extinción respecto de los artículos tubulares para campos petrolíferos*, párrafo 187.

[243] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.111.

[244] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177; observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial, párrafo 34.

[245] Informes del Órgano de Apelación, *UE - Biodiésel (Argentina)*, párrafo 6.281; *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 162.

[246] Informes del Órgano de Apelación, *UE - Biodiésel (Argentina)*, párrafo 6.230; *Estados Unidos - Acero al carbono*, párrafo 157; e informe del Grupo Especial, *CE - Productos de tecnología de la información*, párrafo 7.112.

alegaciones con respecto a los casos concretos de aplicación en las determinaciones en virtud del artículo 129 en litigio. Así, China aduce lo siguiente:

> [U]n análisis de la condición de organismo público adecuado requiere que la autoridad investigadora determine si la entidad en cuestión está desempeñando una función gubernamental cuando tiene el comportamiento que es objeto de la indagación sobre la contribución financiera. Cada vez que el USDOC se basa en el marco articulado en el Memorándum sobre los organismos públicos para determinar que una entidad es un organismo público, necesariamente actúa de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1, porque el análisis que figura en el Memorándum sobre los organismos públicos parte de la opinión de los Estados Unidos de que la "función gubernamental" no tiene por qué estar relacionada con el comportamiento en cuestión.[247]

7.136. Recordamos que hemos rechazado la posición de China acerca del criterio jurídico aplicable, en la medida en que requeriría una conexión de un grado o una naturaleza concretos entre una función gubernamental identificada y la contribución financiera en cuestión. Además, no hemos constatado que el USDOC haya interpretado erróneamente el criterio jurídico sustantivo de una indagación sobre la condición de organismo público, en particular en lo que respecta a su análisis del "control significativo". Asimismo hemos constatado que, dentro del marco analítico del "control significativo", las pruebas fácticas que figuran en el Memorándum sobre los organismos públicos (y el Memorándum sobre el PCC que lo acompaña) eran pertinentes para el análisis de la condición de organismo público. Por consiguiente, en la medida en que la alegación de China con respecto al Memorándum sobre los organismos públicos "en sí mismo" se basa en los mismos motivos que su alegación con respecto a las determinaciones en virtud del artículo 129 "en su aplicación"[248], constatamos que China no ha establecido que el Memorándum sobre los organismos públicos es una medida incompatible "en sí misma" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1.

7.137. A nuestro juicio, otra cuestión que hay que considerar es si, y en caso afirmativo, en qué medida, el Memorándum sobre los organismos públicos restringe la facultad del USDOC para tomar en consideración otras pruebas y basarse en ellas para formular determinaciones de la condición de organismo público en sus investigaciones en materia de derechos compensatorios, y, específicamente, si están restringidas en grado importante las facultades discrecionales del USCOD para complementar el análisis del Memorándum sobre los organismos públicos con constataciones fácticas adicionales en una investigación dada en relación con las entidades objeto de investigación.

7.138. A la luz de todo ello, recordamos que en el Memorándum sobre los organismos públicos se describen tres categorías de empresas[249]:

a. En primer lugar, "se constata que cualquier empresa en China en la que el Gobierno tenga la propiedad plena o una participación de control es un organismo público", sobre la base de las pruebas y el análisis acerca del "control significativo" del Gobierno en "el marco institucional y normativo centrado en las empresas con inversión estatal de China".

b. En segundo lugar, "es <u>posible</u> constatar que las empresas en China en las que el Gobierno tiene una participación significativa y que también están sujetas a determinados planes industriales del Gobierno son organismos públicos", sobre la base de un "<u>análisis caso por caso</u>" que "<u>se apoyar[á] en indicios adicionales</u> que muestren si las empresas con inversión estatal son utilizadas por el Gobierno como instrumentos para sostener la economía de mercado socialista".

c. En tercer lugar, el USDOC "<u>podrá</u> asimismo constatar que determinadas empresas con escasa o ninguna participación formal del Gobierno son organismos públicos" si se

[247] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 120.

[248] Respuestas de China a la pregunta 14 del Grupo Especial, párrafo 91, y a la pregunta 15 b) del Grupo Especial, párrafo 97; véanse también las observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial, párrafo 35.

[249] Memorándum sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-1), páginas 37 y 38. (sin subrayar en el original)

formula una determinación de que "el Gobierno de China ejerce un control significativo sobre ellas ... caso por caso".

7.139. En el caso de la segunda y la tercera categorías de empresas, el Memorándum sobre los organismos públicos contempla explícitamente que las determinaciones del USDOC se formularán caso por caso, teniendo en cuenta información y pruebas adicionales que se refieran a indicios de control gubernamental sobre las entidades pertinentes. De hecho, China reconoce esa característica del marco analítico del Memorándum sobre los organismos públicos, pero aduce no obstante que esas categorías se basan en una interpretación errónea de la expresión "control significativo" que no guarda relación con el comportamiento pertinente que constituye la contribución financiera.[250]

7.140. Básicamente, aceptamos que el Memorándum sobre los organismos públicos "no tiene carácter ejecutivo y, en sí mismo, no constituye una determinación del USDOC en ningún procedimiento en materia de derechos compensatorios".[251] A pesar de tener carácter normativo y de ser susceptible de una aplicación general o prospectiva, el Memorándum sobre los organismos públicos, por sus propios términos, no afecta a la facultad del USDOC de no tener en cuenta o de complementar su contenido en una investigación dada. En este sentido, consideramos que el Memorándum sobre los organismos públicos constituye un análisis y marco probatorio que está *disponible* para que el USDOC lo tome en consideración y pueda basarse en él, en la medida en que el USDOC, en ejercicio de sus facultades discrecionales, lo considere pertinente en una investigación dada.

7.141. A nuestro juicio, las facultades discrecionales del USDOC para tomar en consideración otras pruebas en una investigación dada con respecto a todas las categorías de empresas, aun en los casos en que el Memorándum sobre los organismos públicos conste en el expediente, se deducen claramente del hecho de que el USDOC ofrezca a los declarantes la posibilidad de "refutar, aclarar o corregir la información fáctica" incluida en el expediente.[252] Asimismo, consideramos pertinente la práctica efectiva del USDOC de publicar cuestionarios en los que se solicita información en función de las diferentes categorías de entidades identificadas en el Memorándum sobre los organismos públicos. Se incluyen preguntas sobre la aplicabilidad de las políticas gubernamentales (incluidos las políticas y los planes industriales examinados en el Memorándum sobre los organismos públicos) a todas las entidades y ramas de producción en cuestión en la investigación, así como preguntas sobre entidades específicas relativas a diversos aspectos adicionales del control gubernamental que están dirigidas a entidades de la segunda y tercera categorías. Además, observamos que al menos en una investigación, el USDOC concluyó que determinadas entidades no eran organismos públicos sobre la base de pruebas facilitadas por el declarante en relación con el ejercicio de un control significativo por el Gobierno de China.[253] Tomadas conjuntamente, esas consideraciones indican que la naturaleza del Memorándum sobre los organismos públicos es la de un recurso disponible que el USDOC puede utilizar para formular determinaciones de la condición de organismo público, pero que no restringe las facultades discrecionales del USDOC para complementar el expediente o tener en cuenta y utilizar información adicional que se proporcione en una investigación concreta.

7.2.2.3.4 Conclusión sobre la alegación de China con respecto a la medida "en sí misma" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC

7.142. A la luz de lo expuesto *supra*, constatamos que, aunque puede ser una regla o norma de aplicación general o prospectiva, el Memorándum sobre los organismos públicos no restringe en grado importante las facultades discrecionales del USDOC para actuar de manera compatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1. Por consiguiente, concluimos que China no ha demostrado que el Memorándum sobre los organismos públicos sea incompatible "en sí mismo" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

---

[250] Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 16 del Grupo Especial, párrafo 41.

[251] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 23 del Grupo Especial, párrafo 147.

[252] Memorándum sobre el expediente en relación con los organismos públicos, (Prueba documental USA 130); respuestas de los Estados Unidos a la pregunta 16 del Grupo Especial, párrafo 105, y a la pregunta 23 b) del Grupo Especial, párrafo 150.

[253] Examen administrativo del USDOC en Ácido cítrico (Prueba documental USA-129), páginas 23 y 24; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 16 c) del Grupo Especial, párrafos 124 y 125.

7.3 Alegación de China al amparo del párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en relación con las determinaciones de la existencia de beneficio formuladas por el USDOC

7.143. China alega que los análisis y las determinaciones sobre el beneficio revisados realizados por el USDOC en los procedimientos en virtud del artículo 129 OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos son incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC. En particular, China alega que el USDOC rechazó indebidamente los precios chinos como puntos de referencia basándose en un criterio jurídico incorrecto en el marco del apartado d) del artículo 14, y en la conclusión errónea de que los precios chinos de los insumos en cuestión no están "determinados por el mercado".

7.3.1 Principales argumentos de las partes

7.144. China impugna el criterio jurídico en el que supuestamente se basó el USDOC para rechazar los precios internos en China como posibles puntos de referencia para la determinación de la existencia de beneficio en las determinaciones en virtud del artículo 129 en litigio. En particular, China considera que el criterio aplicado por el USDOC es incompatible con el apartado d) del artículo 14 porque exige un mercado "puro" no distorsionado por la intervención del gobierno. China, que afirma que el sentido corriente de "reinantes" es "tal como existen" o "que predominan", aduce que el apartado d) del artículo 14 prescribe que la autoridad investigadora "evalúe la adecuación de la remuneración en relación con las condiciones de mercado existentes o predominantes en el país de suministro".[254] A juicio de China, ello puede entrañar situaciones en que "[l]a interacción normal entre la oferta y la demanda en un mercado está … influenciada por todas las maneras en que los gobiernos regulan e influencian los mercados" o afectan a las condiciones de esos mercados.[255]

7.145. China aduce que, en consecuencia, al evaluar si la remuneración de los bienes en cuestión es adecuada, la autoridad investigadora debe utilizar como puntos de referencia los precios de bienes similares en el país de suministro, salvo que haya formulado una constatación positiva de que esos precios están en realidad determinados, *de jure* o *de facto*, por el gobierno.[256] A juicio de China, "[e]sa es la única circunstancia en que grupos especiales y el Órgano de Apelación han dado a entender que los precios de referencia internos pueden no reflejar 'las condiciones reinantes en el mercado … en el país de suministro'".[257] China sostiene que su interpretación es la única manera posible de conciliar "el reconocimiento por el Órgano de Apelación de que el apartado d) del artículo 14 no exige un mercado 'no distorsionado por la intervención gubernamental' con su constatación simultánea de que son "muy limitada[s] las circunstancias en que el apartado d) del artículo 14 permite que una autoridad investigadora recurra a puntos de referencia de fuera del país".[258]

7.146. Además de afirmar que es erróneo el criterio jurídico en el que supuestamente se basó el USDOC en los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio, China sostiene también que la determinación del USDOC carece de base fáctica. En concreto, China mantiene que el USDOC no examinó información relativa a los precios internos de los insumos en cuestión. China también considera que en los análisis del USDOC no se tuvieron en cuenta aspectos pertinentes de las "condiciones reinantes en el mercado" en China para los bienes en cuestión.[259] China aduce que, por consiguiente, las constataciones del USDOC de intervención generalizada del gobierno en el mercado no alcanzaron a explicar cómo la intervención del gobierno distorsionó en realidad los precios de los insumos en cuestión.[260]

---

[254] Primera comunicación escrita de China, párrafo 224. (no se reproduce la nota de pie de página)
[255] Primera comunicación escrita de China, párrafo 238.
[256] Primera comunicación escrita de China, párrafo 223:
Siempre que los precios del bien en cuestión estén determinados por las fuerzas de la oferta y la demanda, hay un "mercado" en el sentido del apartado d) del artículo 14, y son esos precios determinados por el mercado los que proporcionan el punto de referencia para determinar si el gobierno ha suministrado bienes por una remuneración inferior a la adecuada.
[257] Primera comunicación escrita de China, párrafo 240.
[258] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 144.
[259] Respuesta de China a la pregunta 33 del Grupo Especial, párrafo 164.
[260] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 161.

7.147. Los Estados Unidos responden que una autoridad investigadora puede rechazar los precios internos como puntos de referencia para determinar la existencia de beneficio si las pruebas obrantes en el expediente demuestran que los precios internos están distorsionados por la intervención del gobierno, lo que impide el establecimiento de precios de mercado de equilibrio determinados por las fuerzas de la oferta y la demanda. Los Estados Unidos también sostienen que las abundantes pruebas fácticas obrantes en el expediente del USDOC con respecto a la intervención del gobierno en la economía china demuestran que los precios en los sectores chinos del acero y el polisilicio son reflejo de la política gubernamental, no de las fuerzas del mercado.[261] Sobre la base de dichas pruebas, los Estados Unidos sostienen que el USDOC no necesitaba realizar un análisis específico del mercado y el precio de cada insumo en China durante el período objeto de investigación.[262]

7.3.2 Principales argumentos de los terceros

7.148. Australia sostiene que el Acuerdo SMC no define exhaustivamente los tipos de medidas gubernamentales que podrían justificar el rechazo de los precios internos como puntos de referencia, y que el establecimiento *de jure* o *de facto* de los precios por el gobierno no agota las circunstancias "muy limitada[s]" en que pueden rechazarse los precios internos. A juicio de Australia este análisis se ha de hacer necesariamente caso por caso, y no es posible ni deseable elaborar normas jurídicas rígidas sobre los tipos de medidas gubernamentales que podrían justificar que se rechazaran los precios internos.[263]

7.149. El Canadá considera que la decisión de rechazar los precios internos debe tomarse sobre la base de un análisis del mercado que determine que esos precios no están determinados por el mercado como resultado de la intervención del gobierno en el mercado.[264] El Canadá sostiene que el factor clave que permite que una autoridad tome esa decisión son las pruebas de cómo el gobierno efectivamente causa una distorsión de los precios. El Canadá considera que en el contexto del presente asunto el presente Grupo Especial sobre el cumplimiento debe, por lo tanto, examinar qué es lo que ha hecho realmente el USDOC para analizar la vía probatoria concreta que demuestra cómo el Gobierno de China ha distorsionado los precios en el mercado.[265]

7.150. La Unión Europea aduce que, además de las situaciones en las que el gobierno distorsiona los precios por medio de su poder de mercado, puede haber otras situaciones en las que un gobierno distorsione los precios internos a través de otras entidades o por otros conductos, con inclusión de "otras intervenciones en el mercado". La Unión Europea sostiene que, en tales casos, la autoridad investigadora tendría que demostrar que ha habido intervenciones específicas en los precios en el mercado, o que la oferta y la demanda no determinan los precios en el mercado a causa de otros tipos de intervenciones del gobierno.[266] A juicio de la Unión Europea tiene que haber un "vínculo probatorio" entre las intervenciones del gobierno en cuestión y la distorsión del precio interno.[267] Una determinación debe formularse sobre la base de la "totalidad de las pruebas", y el peso de las pruebas depende, entre otras cosas, de lo directas que sean las intervenciones del gobierno en los precios, y de lo estrecha que sea la relación entre las intervenciones y el producto o sector en cuestión.[268]

7.151. El Japón sostiene que la "distorsión" puede establecerse por medio de una evaluación global del mercado, y que no se precisa necesariamente en cada caso una constatación concreta del efecto del comportamiento específico de los proveedores por lo que respecta a los precios. A juicio del Japón, la cuestión fundamental para una determinación de distorsión es si el precio en el mercado se forma por medio de transacciones en condiciones de plena competencia sobre la base de las consideraciones comerciales de los respectivos actores del mercado. A este respecto,

[261] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 32 del Grupo Especial, párrafos 173 y 174.

[262] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial, párrafos 179-182. Véase también el memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 5: "Habida cuenta de lo que antecede, un análisis detallado de los mercados específicos del acero laminado en caliente, los discos de acero y las bobinas de acero inoxidable no es una parte integrante de nuestra constatación de distorsión del mercado".

[263] Declaración de Australia en calidad de tercero, páginas 5 y 6.

[264] Comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafo 36.

[265] Comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafo 38.

[266] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafos 58 y 59.

[267] Declaración de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 15.

[268] Declaración de la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 16.

el Japón afirma que las pruebas de que los actores no operan sobre la base de consideraciones comerciales serán un sólido indicio de que los precios resultantes de las interacciones de esos actores están distorsionados. El Japón aduce además que puede inferirse la distorsión de los precios por la intervención del gobierno cuando esa intervención altera las condiciones de la competencia en el mercado.[269]

7.3.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.3.3.1 Introducción

7.152. En la presente diferencia sobre el cumplimiento se nos pide que evaluemos si la determinación formulada por el USDOC de que los precios chinos de determinados insumos[270] no podían utilizarse como puntos de referencia era compatible con las disposiciones del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.

7.153. Recordamos que el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC se ocupa de las situaciones en que la contribución financiera en el sentido del párrafo 1 a) 1) iii) del artículo 1 del Acuerdo SMC reside en el suministro de bienes o servicios o la compra de bienes por un gobierno. En él se establece un marco[271] que permite a las autoridades investigadoras determinar si el suministro de bienes o servicios en cuestión otorga un beneficio al receptor. En concreto:

> [N]o se considerará que el suministro de bienes … por el gobierno confiere un beneficio, a menos que el suministro se haga por una remuneración inferior a la adecuada[.] … La adecuación de la remuneración se determinará en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien o servicio de que se trate, en el país de suministro o de compra (incluidas las de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o venta).

7.154. El Órgano de Apelación ha establecido que determinar el beneficio otorgado por una subvención que entraña el suministro de un bien por una remuneración inferior a la adecuada requiere una comparación entre las condiciones en que se ha suministrado el bien en cuestión a los productores/exportadores objeto de investigación y las condiciones "que hubiera[n] podido obtener [esos productores/exportadores] en el mercado".[272] El apartado d) del artículo 14 establece que el criterio para determinar si los bienes se han suministrado a productores/exportadores por una remuneración inferior a la adecuada es si se han suministrado en condiciones más ventajosas que las que habrían podido obtenerse en el mercado. El análisis se centra en la "adecuación de la remuneración" recibida por el gobierno: si la remuneración es inadecuada, es decir, inferior a la remuneración de mercado correspondiente a los bienes en cuestión, se considera que se ha otorgado un beneficio al receptor de los bienes.[273] Según las circunstancias, la remuneración, es decir, "[*t*]*he act of paying or compensating*" (el acto de pagar o recompensar)[274], puede englobar algo distinto del precio pagado por los bienes o algo más que este (una retribución en especie, por ejemplo). Sin embargo, en la mayoría de los casos, el precio pagado por el productor/exportador constituirá normalmente la remuneración por el suministro del bien en cuestión.

7.155. Un análisis de si la remuneración es "inferior a la adecuada" y, por lo tanto, otorga un beneficio en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 1, entraña un elemento de comparación o un punto de referencia, a saber, la remuneración "adecuada", con el que pueda compararse el precio pagado por el productor/exportador por los bienes en cuestión. Como las condiciones en el mercado del país de suministro son el criterio pertinente para la comparación, el apartado d) del artículo 14 prescribe que las autoridades investigadoras determinen y utilicen un punto de

[269] Comunicación presentada por el Japón en calidad de tercero, párrafo 28; declaración del Japón en calidad de tercero, párrafos 26 y 27.

[270] Discos y palanquillas de acero (OCTG), bobinas de acero inoxidable (Tubos de presión), acero laminado en caliente (Tubos) y polisilicio (Paneles solares).

[271] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 92.

[272] Informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 157.

[273] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 84: "Como observó el Grupo Especial, el término 'adecuada', en este contexto, significa 'suficiente, satisfactoria'. … De este modo, se otorga un beneficio cuando el gobierno suministra bienes a un receptor y a su vez recibe por ellos un pago o compensación insuficiente." (no se reproduce la nota de pie de página)

[274] *Black's Law Dictionary*, 10ª edición, B.A. Garner (editor) (Thomson Reuters, 2009), página 1.487.

referencia que guarde relación con las condiciones reinantes en el mercado del país de suministro.[275] La última frase del apartado d) del artículo 14 presenta una lista ilustrativa de condiciones reinantes en el mercado que pueden ser pertinentes al llevar a cabo la necesaria comparación entre las condiciones en las que el bien ha sido suministrado por el gobierno y el punto de referencia utilizado por la autoridad, "incluidas las de precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta" de los bienes en cuestión.

7.156. Observamos que no es la primera vez que se pide a un grupo especial que examine el sentido de esta disposición y la aplique. Grupos especiales y el Órgano de Apelación lo han hecho anteriormente, también en la diferencia inicial. Nuestro análisis de la alegación de China en el presente procedimiento sobre el cumplimiento se orientará, por lo tanto, por nuestra lectura del apartado d) del artículo 14 a la luz del sentido corriente de sus términos en el contexto de estos, así como de su interpretación en diferencias anteriores.

7.157. En particular, recordamos que las "condiciones reinantes en el mercado", en el sentido del apartado d) del artículo 14, "son las características generalmente aceptadas de una zona de actividad económica en la que las fuerzas de la oferta y la demanda interactúan para determinar los precios del mercado".[276] De ello se deduce que cualquier punto de referencia que se utilice a efectos de comparación al determinar la adecuación de la remuneración debe consistir en precios *determinados por el mercado* para el mismo bien o para bienes similares en el país de suministro.[277] En consecuencia, se presume que los precios establecidos con arreglo a las condiciones reinantes en el mercado para el mismo bien o para bienes similares en el país de suministro son un punto de referencia adecuado. Esos precios son el "punto de partida"[278] de todo análisis que se lleve a cabo en este contexto.[279] A nuestro juicio, ello implica que, antes de recurrir a un punto de referencia alternativo, la autoridad investigadora debe determinar si los precios de mercado en el país de suministro pueden utilizarse como punto de referencia para establecer si el receptor se ha beneficiado de la contribución financiera en cuestión. Si no es así, la autoridad investigadora debe explicar adecuadamente su decisión antes de proceder a determinar un punto de referencia alternativo.[280]

7.158. En la presente diferencia, la discrepancia entre las partes guarda relación con la determinación del USDOC de que los precios internos en China no están "determinados por el mercado" y, por consiguiente, no pueden utilizarse como punto de referencia a los efectos de determinar la adecuación de la remuneración en el marco del apartado d) del artículo 14. Nuestro examen se centra, por lo tanto, en la explicación dada por el USDOC respecto de su determinación de que los precios en China no están "determinados por el mercado". A este respecto, recordamos que el apartado d) del artículo 14 no califica de ninguna manera las condiciones de "mercado" que son pertinentes para el análisis. El apartado d) del artículo 14 no hace referencia a un punto de referencia obtenido a partir de un mercado "puro", un mercado "no distorsionado por la intervención del gobierno" o un "valor equitativo de mercado", como requisito para determinar la adecuación de la remuneración.[281] No obstante, el punto de referencia interno identificado no debe

[275] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafos 89 y 96.

[276] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.46 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.150).

[277] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.46 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.151; en que a su vez se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 89).

[278] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 90.

[279] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.151:

> Normalmente, los precios de referencia adecuados procederían del mercado del bien en cuestión en el país de suministro. En la medida en que tales precios del país sean determinados por el mercado, tendrían necesariamente la conexión requerida con las condiciones reinantes en el mercado en el país de suministro, tal como se prescribe en la segunda frase del apartado d) del artículo 14.

[280] Informes de los Grupos Especiales, *Canadá - Energía renovable/Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 7.274 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 93).

[281] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 87 (en que se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafos 7.50 y 7.51).

apartarse, como resultado de la intervención gubernamental en el mercado, del precio determinado por el mercado.[282]

7.159. En vista de lo que antecede, examinamos en primer lugar los argumentos de las partes en relación con el criterio jurídico apropiado para la identificación de un punto de referencia adecuado en el marco del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.

7.3.3.2 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico erróneo en sus determinaciones de la existencia de beneficio

7.160. La alegación de China de incompatibilidad con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 se basa en primer lugar en el criterio jurídico supuestamente incorrecto aplicado por el USDOC para determinar si los precios internos en China guardaban relación con las "condiciones reinantes en el mercado" para los insumos en cuestión. En particular, China aduce que una autoridad investigadora puede recurrir a un punto de referencia de fuera del país solo cuando ha establecido que los precios internos en realidad están determinados por el gobierno, ya sea *de jure* o *de facto*.[283]

7.161. La propia China reconoce que un gobierno puede distorsionar los precios del mercado de muchas maneras diferentes.[284] Sin embargo, a juicio de China, la intervención gubernamental es ella misma parte de las condiciones reinantes en cualquier mercado dado.[285] En consecuencia, a juicio de China, las pruebas de la intervención del gobierno no pueden justificar el rechazo de los precios internos en el marco del apartado d) del artículo 14, porque "no habría límite a los factores en que las autoridades investigadoras podrían basarse para apartarse de la prescripción de evaluar la adecuación de la remuneración 'en relación con las condiciones reinantes en el mercado … en el país de suministro'".[286]

7.162. Aunque estamos de acuerdo en que, las pruebas de la intervención gubernamental en la economía, o incluso en un sector específico de la economía, no constituirán en y por sí mismas, un fundamento suficiente para rechazar los precios internos como puntos de referencia, no aceptamos que el apartado d) del artículo 14 exija el estrecho criterio jurídico propugnado por China.

7.163. En primer lugar, recordamos -como hizo el Grupo Especial en la diferencia inicial- que no hay un conjunto definido y exhaustivo de circunstancias en las que una autoridad investigadora pueda recurrir a un punto de referencia de fuera del país.[287] Por ejemplo, en *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> [N]o consideramos que no puedan utilizarse los precios internos para determinar un punto de referencia <u>únicamente</u> cuando esos precios estén distorsionados debido a la intervención del gobierno en el mercado. De hecho, puede haber <u>otras circunstancias</u> en las que una autoridad investigadora no esté obligada a utilizar los precios internos

---

[282] Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.155:

> Aunque el análisis de puntos de referencia empiece con la consideración de los precios del país del bien en cuestión, no sería adecuado tomar como base tales precios si no están determinados por el mercado. Los precios del país propuestos no reflejarán las condiciones reinantes en el mercado en el país de suministro si se apartan del precio determinado por el mercado como resultado de intervenciones gubernamentales en este.

Véase también *Ibid.*, párrafo 4.150.

[283] Primera comunicación escrita de China, párrafos 195 y 227 y 228; segunda comunicación escrita de China, párrafos 145 y 146. Véase también la respuesta de China a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 130:

> [L]a circunstancia "muy limitada" en que una autoridad investigadora puede rechazar los puntos de referencia basados en los precios internos disponibles es aquella en la que el gobierno en realidad determina el precio por el que se vende el bien.

[284] Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de China, párrafo 238: "[n]o hay ningún mercado 'no distorsionado por la intervención del gobierno'".

[285] Primera comunicación escrita de China, párrafo 244:

> Las "condiciones reinantes en el mercado … en el país de suministro" están necesariamente influenciadas por todas las maneras en que el gobierno de ese país organiza y regula los mercados. No existe ningún otro tipo de "condiciones del mercado".

[286] Primera comunicación escrita de China, párrafo 247.

[287] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.76.

> para determinar un punto de referencia a los efectos del apartado d) del artículo 14, por ejemplo cuando no se pueda verificar la información relativa a dichos precios para determinar si están determinados por el mercado de conformidad con la segunda frase del apartado d) del artículo 14. A nuestro parecer, constatar que una autoridad investigadora está impedida de utilizar otros puntos de referencia en esas situaciones iría en contra de una interpretación adecuada del apartado d) del artículo 14.[288]

7.164. En consonancia con nuestra interpretación según la cual el apartado d) del artículo 14 exige una comparación entre las condiciones de la contribución financiera que se suministra al productor/exportador objeto de investigación y las condiciones "que habrían estado a disposición del receptor en el mercado"[289], consideramos que las "otras circunstancias" contempladas por el Órgano de Apelación se refieren a la multiplicidad de situaciones en que los precios internos podrían no ser idóneos para determinar las condiciones en las que los bienes en cuestión se ofrecen en el mercado interno. Ello puede abarcar diversas situaciones en las que los precios internos de los bienes en cuestión, o bien no estén disponibles o no sean verificables, o bien, por otras razones, no puedan utilizarse para determinar "si el receptor quedaría en una situación mejor de no existir la contribución financiera".[290] Estas circunstancias, aunque son muy limitadas, a nuestro juicio van más allá de la circunstancia única en que los precios están determinados, *de jure* o *de facto*, por el gobierno.

7.165. En segundo lugar, no nos convence el argumento de China de que "grupos especiales y el Órgano de Apelación han limitado el concepto de 'distorsión' en el marco del apartado d) del artículo 14 a las situaciones en que el gobierno en realidad determina todos los precios internos del producto en cuestión".[291] China se apoya en cinco diferencias anteriores sustanciadas en la OMC en las que, a su juicio, se constató que el recurso a un punto de referencia de fuera del país estaba justificado en razón del papel único o predominante del gobierno en el mercado como proveedor de los bienes en cuestión.[292] China extrae de los hechos de esas diferencias anteriores un principio general según el cual recurrir a un punto de referencia alternativo solo está permitido cuando se demuestra que los precios en realidad están determinados por el gobierno.

7.166. Consideramos que los hechos de anteriores diferencias no nos impiden llegar a la conclusión de que un punto de referencia de fuera del país puede estar justificado en un contexto fáctico diferente. Los hechos de la presente diferencia sobre el cumplimiento son bastante diferentes de los de las diferencias en las que se ha apoyado China, y nuestro examen de las determinaciones del USDOC debe basarse en los hechos del presente asunto a la luz del criterio jurídico pertinente. Como ha señalado la Unión Europea, la cuestión de saber si y cómo, en su caso, una autoridad investigadora puede "establecer la distorsión de los precios por intervenciones del gobierno que no son, o al menos no principalmente, el resultado del poder de mercado del gobierno con respecto al producto en cuestión" se plantea en la presente diferencia por primera vez en un procedimiento de solución de diferencias sustanciado en la OMC.[293]

7.167. Además, observamos que las diferencias en que se apoya China en respaldo de su argumento se centran expresamente en las pruebas de la *distorsión de los precios*, y no exclusivamente en pruebas de que *los precios son fijados por el gobierno*.[294] Por ejemplo, en la diferencia inicial, el Órgano de Apelación puso de relieve lo siguiente:

---

[288] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.189. (sin subrayar en el original)

[289] Informe del Grupo Especial, *Canadá - Aeronaves*, párrafo 9.112.

[290] Informes del Órgano de Apelación, *Canadá - Energía renovable/Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 5.160.

[291] Primera comunicación escrita de China, párrafo 190.

[292] Respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial (en que se hace referencia a los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*; *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*; *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*; y *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*; y a los informes de los Grupos Especiales, *Canadá - Energía renovable/Canadá - Programa de tarifas reguladas*).

[293] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 62.

[294] [En *Estados Unidos - Madera blanda IV*,] el Órgano de Apelación *limitó* su examen a la situación de predominio del gobierno en el mercado, y simplemente *señaló* ejemplos de situaciones en las que no sería posible utilizar precios internos, a saber: i) el caso en el que el gobierno es el único proveedor del bien en el país; y ii) el caso en el que el gobierno controla administrativamente todos los precios del bien en el país.

> Lo que permite a una autoridad investigadora rechazar los precios internos es la *distorsión de los precios*, no el hecho, *per se*, de que el gobierno, como proveedor de bienes, sea el proveedor predominante.
>
> ...
>
> Una vez que la autoridad investigadora ha establecido y explicado debidamente que los precios internos están *distorsionados*, está justificado recurrir a un punto de referencia alternativo para el análisis sobre el beneficio en el marco del apartado d) del artículo 14.[295]

7.168. Así pues, a nuestro juicio, una autoridad investigadora puede rechazar los precios internos si hay pruebas de la distorsión de los precios, y no únicamente si hay pruebas de que el gobierno "en realidad determina" el precio de los bienes en cuestión. Ello nos parece apropiado en el contexto de la comparación en el marco del apartado d) del artículo 14, porque la existencia de distorsión de los precios bien puede, a nuestro juicio, impedir una comparación apropiada de las condiciones de la contribución financiera con las condiciones del mercado. Ese puede ser el caso cuando el gobierno es el proveedor único o predominante de un bien, pero también puede ser el caso en otras circunstancias que hagan la comparación igualmente imposible o no pertinente. Concluir que una autoridad investigadora está impedida de utilizar otros puntos de referencia en esas situaciones iría en contra de una interpretación adecuada del apartado d) del artículo 14.[296]

7.169. Tomamos nota del argumento de China de que el USDOC interpreta que el apartado d) del artículo 14 exige un "mercado puro", no distorsionado por la intervención del gobierno:

> [E]l USDOC parece considerar que el término "mercado" del apartado d) del artículo 14 hace referencia a un mercado "puro" o a un mercado "no distorsionado por la intervención del gobierno", o tal vez a un mercado en el que no haya más que un nivel mínimo (pero no especificado) de influencia del gobierno sobre las fuerzas de la oferta y la demanda.[297]

7.170. Los Estados Unidos no están de acuerdo con esa caracterización, y sostienen en cambio que, para que el USDOC rechace los precios internos, es preciso que haya pruebas de distorsiones de cierta magnitud:

> [L]a cuestión es si las distorsiones del mercado fueron de tal magnitud que distorsionaron la toma de decisiones al nivel de la empresa e impidieron el establecimiento de precios de equilibrio determinados por las "fuerzas de la oferta y la demanda".[298]

7.171. Los Estados Unidos no pretenden establecer un umbral por encima del cual las intervenciones del gobierno siempre resulten en distorsiones de los precios suficientes para justificar la conclusión de que los precios no están determinados por el mercado.[299] De hecho, aducen específicamente que "la distorsión de los precios debe establecerse caso por caso" y sostienen que, en el presente caso, el "USDOC solo estaba obligado a determinar en el marco del procedimiento en virtud del artículo 129 si se había demostrado la distorsión de los precios en los

---

(Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.76 (las cursivas figuran en el original).)

[295] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 4.59 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 446 (las cursivas figuran en el original)) y 4.62. (sin cursivas en el original)

[296] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.189.

[297] Primera comunicación escrita de China, párrafo 230.

[298] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 253. Véase también la respuesta a la pregunta 24 del Grupo Especial.

[299] Véase, por ejemplo, la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 25 del Grupo Especial, párrafo 154: "[L]os Estados Unidos se abstienen respetuosamente de especular sobre las circunstancias hipotéticas con arreglo a las cuales determinados tipos, o grados, de intervención del gobierno podrían justificar, o no justificar, una constatación de distorsión de los precios." Véase también la respuesta de China a la pregunta 26 b) del Grupo Especial, párrafo 120.

mercados de insumos de acero, lo que evidentemente había hecho".[300] Los Estados Unidos aducen lo siguiente:

> La utilización o el rechazo de los precios internos no depende de que haya o no "condiciones de mercado" o fuerzas de mercado, sino de si las condiciones del mercado permiten la utilización de un punto de referencia interno o exigen la utilización de un punto de referencia de fuera del país.[301]

7.172. Esta opinión concuerda con nuestra interpretación del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC a la luz de resoluciones anteriores pertinentes de la OMC.[302] En particular, consideramos que el resultado de la indagación necesaria para identificar un punto de referencia adecuado, incluida la decisión de si las circunstancias de una investigación concreta justifican la utilización de un punto de referencia de fuera del país, dependerá de los hechos de cada caso.

7.173. Por lo tanto, no consideramos que "el hipotético punto decisivo en el que la intervención del gobierno en un mercado causa distorsión"[303] sea una parte necesaria, o siquiera pertinente, del proceso de toma de decisiones de la autoridad investigadora, o de nuestro examen de las determinaciones del USDOC en la presente diferencia. Antes bien, nuestra tarea es decidir si la conclusión del USDOC de que los precios internos en China no pueden utilizarse como puntos de referencia para determinar la adecuación de la remuneración se explica adecuadamente y está respaldada por las pruebas obrantes en el expediente de los procedimientos en virtud del artículo 129 en cuestión.[304]

7.174. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que el apartado d) del artículo 14 no limita la posibilidad de recurrir a un punto de referencia de fuera del país como propugna China. Rechazamos la opinión de China de que su interpretación del apartado d) del artículo 14 es la única manera posible de conciliar el reconocimiento de que el apartado d) del artículo 14 no exige un mercado "no distorsionado por la intervención del gobierno" con las "circunstancias muy limitadas" en las que está permitida la utilización de puntos de referencia de fuera del país.[305] Aunque esas circunstancias pueden ser muy limitadas, no son tan limitadas como aduce China. En consecuencia, rechazamos también la alegación de China de que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC al rechazar los precios internos sin haber constatado primero que los precios de los insumos en cuestión en realidad estaban determinados por el Gobierno de China.

7.175. Procedemos, por lo tanto, a examinar los argumentos de China con respecto a la supuesta falta de pruebas que respalden la conclusión del USDOC de que los precios internos de los insumos en cuestión estaban distorsionados.[306]

---

[300] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170. Véanse también las observaciones sobre la respuesta de China a la pregunta 31 del Grupo Especial, nota 178:

> Por el contrario, la declaración indica 1) que un precio que no está determinado por el mercado no es utilizable como punto de referencia, y 2) que la "intervención del gobierno" puede hacer que los precios se aparten del precio determinado por el mercado cuando así lo demuestren debidamente las pruebas y análisis obrantes en el expediente.

[301] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 26 del Grupo Especial, párrafo 157.

[302] Por ejemplo, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.61:

> [U]na constatación de incompatibilidad con el apartado d) del artículo 14 en lo que se refiere a la selección de un punto de referencia con respecto al beneficio depende de si la autoridad investigadora en cuestión realizó o no el necesario análisis del mercado para evaluar si los precios de referencia propuestos se han determinado con arreglo al mercado y por tanto se pueden utilizar para examinar si la remuneración es inferior a la adecuada.

[303] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 171.

[304] Véase, por ejemplo, la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 30 del Grupo Especial, párrafo 170. Estamos de acuerdo con la opinión del Canadá de que este análisis "se basa intrínsecamente en los hechos y debe considerarse caso por caso". (Comunicación presentada por el Canadá en calidad de tercero, párrafo 35)

[305] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 144.

[306] Segunda comunicación escrita de China, sección C ("Con arreglo a cualquier interpretación del apartado d) del artículo 14, los Estados Unidos no han demostrado que los precios chinos de los insumos en cuestión no eran precios 'de mercado'.") Véase también *Ibid.*, párrafo 151.

7.3.3.3 La cuestión de si las pruebas obrantes en el expediente respaldan la determinación de que los precios internos en China no podían utilizarse para determinar la adecuación de la remuneración de los bienes en cuestión

7.176. El alcance y el fondo del análisis y la determinación de un punto de referencia apropiado por la autoridad investigadora "variará[n] dependiendo de las circunstancias del caso, las características del mercado examinado, y la naturaleza, cantidad y calidad de la información proporcionada por los solicitantes y los reclamantes, incluida la información adicional que una autoridad investigadora trate de obtener a efectos de basar su determinación en pruebas positivas que obren en el expediente".[307] Al abordar los argumentos de China, examinaremos las pruebas obrantes en el expediente en las que el USDOC basó sus determinaciones y consideraremos si las pruebas respaldan las constataciones fácticas formuladas y si esas constataciones fácticas, a la luz de las explicaciones ofrecidas, respaldan las determinaciones del USDOC.

7.3.3.3.1 Las constataciones fácticas del USDOC en relación con los precios internos de los insumos en cuestión

7.177. Recordamos que en las determinaciones en virtud del artículo 129 en litigio, el USDOC concluyó, con respecto a los procedimientos Tubos de presión, Tubos y OCTG, lo siguiente:

> [N]o hay posibles puntos de referencia en la rama de producción de acero de la República Popular China que puedan considerarse razonablemente indicadores utilizables de las "condiciones reinantes en el mercado".[308]

El USDOC formuló esa determinación sobre la base de lo siguiente:

a. la respuesta del Gobierno de China a los cuestionarios del USDOC era incompleta, por lo que en el expediente no obraba ningún punto de referencia válido; y

b. toda la estructura de la rama de producción de acero china está tan distorsionada que los precios privados no pueden considerarse "basados en el mercado" o utilizables como posibles puntos de referencia.

Con respecto al procedimiento Paneles solares, el USDOC concluyó que el Gobierno de China "distorsiona significativamente los precios en esta rama de producción, por lo que no hay posibles puntos de referencia procedentes de la rama de producción nacional".[309]

7.178. Entre las pruebas obrantes en el expediente pertinentes figuran la respuesta del Gobierno de China a los cuestionarios sobre los puntos de referencia, los dos Memorándums sobre los puntos de referencia y la determinación definitiva del punto de referencia.

7.3.3.3.1.1 Los cuestionarios sobre los puntos de referencia

7.179. En los cuatro procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio el USDOC envió al Gobierno de China "cuestionarios sobre los puntos de referencia". En esos cuestionarios se solicitaba información pertinente para establecer si los declarantes obligados adquirieron "del Gobierno de China" determinados insumos por una remuneración inferior a la adecuada.[310] El Gobierno de China respondió al cuestionario dentro del plazo prescrito en tres investigaciones (OCTG, Tubos de presión y Tubos), pero no presentó respuesta alguna en la investigación Paneles solares.

7.180. Los cuestionarios sobre los puntos de referencia abarcaban los siguientes temas con respecto a cada investigación:

---

[307] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.153.

[308] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 4.

[309] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 9.

[310] Cuestionario del USDOC sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-121), página 1.

a. hechos relativos a la rama de producción productora del producto utilizado como insumo: número total de productores, volumen y valor totales del consumo y la producción internos chinos del producto utilizado como insumo pertinente, porcentaje del consumo interno que representa la producción nacional, volumen y valor totales de las importaciones, diferencias físicas entre el producto importado y el producto producido en China;

b. existencia de documentos de planificación y de política aplicables a la rama de producción del insumo durante el período objeto de investigación, que se ocupen, en particular, de la fijación de los precios, la producción, la importación o la exportación, y el desarrollo o las restricciones de la capacidad de producción del producto utilizado como insumo;

c. controles de la exportación o el precio del producto utilizado como insumo durante el período objeto de investigación y los dos años precedentes;

d. IVA, tipos de los aranceles de importación/exportación, contingentes, licencias de exportación en vigor, restricciones de las inversiones extranjeras;

e. una lista de las ramas de producción en China que compran el producto utilizado como insumo directamente, con desglose de la producción por regiones/provincias;

f. obstáculos al comercio interno;

g. normas en materia de quiebras aplicables a las ramas de producción productoras del insumo;

h. posibles fuentes de información sobre la oferta y los precios de las principales materias primas utilizadas como insumos en el producto utilizado como insumo, la demanda del producto utilizado como insumo, otros factores que afecten a la oferta o el precio del producto utilizado como insumo; y

i. una lista de todos los productores de la rama de producción del producto utilizado como insumo, con inclusión del nivel de producción, el nivel de propiedad gubernamental, si están designados como empresas de propiedad estatal o son propiedad de una SASAC central/subcentral o son entidades relacionadas de otro modo con el gobierno. Si alguna autoridad gubernamental tiene la facultad de autorizar las fusiones, las adquisiciones, el aumento o la reducción de la capacidad con respecto a los productores.

7.181. Con arreglo a la descripción de los Estados Unidos, el alcance de la información solicitada abarca lo siguiente:

> [L]a estructura de la rama de producción del insumo pertinente, así como información sobre todas las leyes, planes y políticas industriales que se aplicaban a los mercados del insumo durante los períodos objeto de investigación pertinentes. El USDOC solicitó además información sobre toda restricción de las exportaciones respecto de los insumos pertinentes durante los períodos objeto de investigación y todo obstáculo a la entrada en el mercado y la salida del mercado. Asimismo, el USDOC solicitó información sobre toda restricción de la inversión nacional o extranjera y toda otra "condición, tendencia y evolución del mercado" de los bienes.[311]

7.182. Teniendo en cuenta el alcance de la información solicitada, los cuestionarios sobre los puntos de referencia eran, a nuestro juicio, apropiados para recabar información pertinente para la necesaria indagación fáctica caso por caso contemplada por el Órgano de Apelación en el procedimiento inicial del presente asunto:

> [A]l llevar a cabo el análisis necesario para determinar si los precios internos están distorsionados o han sido determinados por el mercado, la autoridad investigadora

[311] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 34 del Grupo Especial, párrafo 177. (no se reproducen las notas de pie de página)

> puede tener que examinar, dependiendo de las circunstancias pertinentes, "la estructura del mercado pertinente, incluido el tipo de entidades que operan en ese mercado, sus cuotas de mercado respectivas, y los posibles obstáculos al acceso. También puede requerir el examen del comportamiento de las entidades que desempeñan su actividad en ese mercado para determinar si el gobierno de por sí, o por conducto de entidades relacionadas con el gobierno, ejerce poder en el mercado para distorsionar los precios internos".[312]

7.183. Además de la información recibida del Gobierno de China en las respuestas a los cuestionarios sobre los puntos de referencia, el USDOC también recopiló información en dos Memorándums, el "memorándum sobre los puntos de referencia" y el "memorándum complementario sobre los puntos de referencia", publicados el 7 de marzo de 2016 e incorporados al expediente de cada uno de los cuatro procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio.[313]

7.3.3.3.1.2 Los Memorándums

7.184. Los dos Memorándums relativos a los puntos de referencia exponen pruebas y análisis pertinentes para la siguiente pregunta:

> [S]i los precios de los insumos pertinentes procedentes de fuentes distintas de los proveedores de las contribuciones financieras en cuestión están determinados por el mercado y son, por lo tanto, idóneos como puntos de referencia al examinar si los bienes gubernamentales se están suministrando por una remuneración inferior a la adecuada en un procedimiento [en materia de derechos compensatorios].[314]

7.185. Su contenido puede describirse de la siguiente manera:

a. El memorándum sobre los puntos de referencia se centra, "en la naturaleza y el papel de las empresas con inversión estatal en China en general, así como en el papel del Gobierno de China en la rama de producción de acero". También se examina "la repercusión que el papel del Gobierno de China en las empresas con inversión estatal y el mercado del acero tiene en cualesquiera entidades privadas que provean al mercado chino de esos bienes, y la medida en que los precios de esas entidades están distorsionados".[315]

b. El memorándum complementario sobre los puntos de referencia se centra en los cuatro productos utilizados como insumos en cuestión. En él se constata que el expediente no contenía la información necesaria para llevar a cabo un análisis del mercado por insumo específico. Por consiguiente, el USDOC recurrió a los hechos de que se tenía conocimiento en cada investigación para determinar si el precio del producto utilizado como insumo en cuestión estaba "determinado por el mercado".[316]

El memorándum sobre los puntos de referencia

7.186. El memorándum sobre los puntos de referencia, al abordar la naturaleza y el papel de las empresas con inversión estatal en China en general, así como el papel del Gobierno de China en la rama de producción de acero, abarca tres temas:

---

[312] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.52 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, nota 754).

[313] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), nota 8. En sus determinaciones definitivas del punto de referencia, el USDOC se refiere al memorándum sobre los puntos de referencia y el memorándum complementario sobre los puntos de referencia como a los "Memorándums sobre las determinaciones preliminares del punto de referencia" y también hace referencia a "determinaciones preliminares del punto de referencia". (Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), página 2).

[314] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 2.

[315] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 3. (no se reproduce la nota de pie de página)

[316] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), páginas 5-8.

a. el papel de las empresas con inversión estatal en general como instrumento que utilizan los gobiernos para perseguir objetivos de política;

b. el papel de las empresas con inversión estatal en la economía china; y

c. la intervención del gobierno en el sector del acero chino.

En el memorándum se formulan las siguientes constataciones fácticas:

a. En China las políticas industriales del gobierno orientan las decisiones microeconómicas adoptadas por las empresas con inversión estatal.[317]

b. El Gobierno de China interviene en las decisiones empresariales adoptadas al nivel de la empresa, tales como las inversiones y los planes de desarrollo, los nombramientos en el Consejo de Administración y la Dirección, las fusiones y las adquisiciones.[318]

c. Las empresas con inversión estatal chinas operan en un entorno de "limitaciones presupuestarias flexibles" debido a que reciben beneficios directos e indirectos.[319]

d. La competencia del sector no estatal está restringida por directrices en materia de inversión emitidas por el Gobierno de China.[320]

7.187. En el memorándum sobre los puntos de referencia se concluye lo siguiente:

> Habida cuenta de este entorno de funcionamiento, que se caracteriza por una intervención, un control y unas expectativas muy grandes del gobierno … las empresas con inversión estatal chinas no operan como verdaderos actores comerciales porque no necesariamente están sujetas a las condiciones que se esperarían en un mercado verdaderamente competitivo.[321]

7.188. Con respecto al sector del acero específicamente, el memorándum sobre los puntos de referencia expone las siguientes constataciones fácticas:

a. La rama de producción de acero es un "pilar" de la industria en China.[322]

b. Existen excesos de capacidad en la rama de producción de acero y el Gobierno de China interviene para regular las capacidades.[323]

c. Las mismas intervenciones gubernamentales señaladas respecto de las empresas con inversión estatal en general tienen lugar en el sector del acero, incluido el nombramiento de directores y de altos ejecutivos; subvenciones en forma de energía barata, etc.[324]

7.189. El USDOC concluyó, con referencia a las precedentes constataciones, que los precios en el mercado interno de los insumos de acero producidos por las empresas con inversión estatal de China no pueden considerarse precios "determinados por el mercado" a efectos de un análisis de los puntos de referencia en el marco del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.[325]

---

[317] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 8.
[318] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 9.
[319] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), nota 62.
[320] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 18.
[321] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 21.
[322] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 21 y nota 79 (en que se hace referencia a un informe del Banco Mundial de 2010).
[323] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 24 y nota 100 (en que se hace referencia, entre otras cosas, a la Política sobre las Ramas de Producción de Hierro y Acero de 2005 (Orden Nº 35 de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma), en la que se detallan las escalas de producción, las inversiones, las tecnologías y los emplazamientos geográficos).
[324] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 26 y nota 109.
[325] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 26.

7.190. Además, con respecto a los precios distintos de los de las empresas con inversión estatal (precios de los productores privados y precios de importación), de los insumos de acero en China, el USDOC constató lo siguiente:

a. Las empresas con inversión estatal tienen una cuota de mercado significativa en la producción total de sector del acero en China.[326]

b. La estructura del mercado se caracteriza por la presencia de muchos productores de acero que son empresas con inversión estatal y están protegidos frente a las fuerzas de mercado competitivas, así como por la intervención del gobierno, por lo que incluso una presencia minoritaria de empresas con inversión estatal da lugar a una distorsión de los precios privados.[327]

c. Había en vigor limitaciones de las exportaciones de insumos de acero durante los períodos objeto de investigación (con inclusión de impuestos sobre las exportaciones de cada uno de los tres productos).[328]

d. Había en vigor restricciones a la inversión extranjera en el sector del acero durante ese período.[329]

7.191. El USDOC constató que, en ese contexto, "[l]os productores privados no tendrán muchas más opciones que seguir la pauta establecida por las empresas con inversión estatal dominantes en la rama de producción de acero de China". Concluyó, sobre la base del expediente de los procedimientos en virtud del artículo 129, que todos los precios privados internos están distorsionados.[330]

El memorándum complementario sobre los puntos de referencia

7.192. En el memorándum complementario sobre los puntos de referencia se explican la decisión del USDOC de recurrir a los hechos de que se tenía conocimiento en los cuatro procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio, así como las conclusiones a las que llegó el USDOC.

7.193. Con respecto a la investigación Paneles solares, el USDOC afirmó que el 4 de junio de 2015 había solicitado al Gobierno de China información en relación con el mercado de polisilicio en la República Popular China.[331] El 6 de julio de 2015 el Gobierno de China respondió que no facilitaría la información solicitada.[332] El USDOC se basó, por lo tanto, en los hechos de que se tenía conocimiento obrantes en el expediente, incluidos los siguientes:

a. un extracto de la solicitud inicial, en el que se señalaba un informe de un Grupo Especial de la OMC en el que se había constatado que el Gobierno de China mantiene respecto de las exportaciones de silicio limitaciones a la exportación incompatibles con las normas de la OMC;

---

[326] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 27 y nota 117.

[327] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 28.

[328] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), nota 122 (en que se hace referencia las respuestas del Gobierno de China a los cuestionarios en las investigaciones en materia de derechos compensatorios en litigio).

[329] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), páginas 29 y 30, nota 125 (en que se hace referencia a un artículo de The Wall Street Journal en el que se indica que en 2005 se bloqueó una inversión de Mittal).

[330] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 30. En la nota 127 del memorándum sobre los puntos de referencia se añade que, al no haber importaciones significativas de insumos de acero en China, los vendedores de insumos de acero importados son "tomadores de precios que venden a los precios que están en vigor". Por lo tanto, la "constatación de distorsión se extiende a los precios de las importaciones en China del insumo en cuestión".

[331] Cuestionario del USDOC sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-121). El cuestionario abarcaba cuatro investigaciones en materia de derechos compensatorios (Tubos de presión, Tubos, OCTG y Paneles solares).

[332] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-122).

b. un artículo de The New York Times de 2009 en el que se explica que el Consejo de Estado del Gobierno de China está facultado para administrar aspectos fundamentales de la rama de producción de polisilicio de grado solar, con inclusión de la capacidad, el acceso al uso de la tierra y los préstamos de bancos comerciales de propiedad estatal; y

c. extractos de la solicitud inicial, en que se indica, sobre la base de artículos, que el mayor productor de polisilicio de China vendía polisilicio a un precio inferior al costo, gracias a la ayuda de subvenciones del gobierno.[333]

7.194. El USDOC concluyó que el expediente respaldaba una determinación de que la participación del Gobierno de China en la rama de producción china de polisilicio de grado solar distorsiona significativamente los precios en esa rama de producción, de modo que no había posibles puntos de referencia procedentes de la rama de producción nacional que pudieran considerarse puntos de referencia "basados en el mercado" de conformidad con el Acuerdo SMC.[334]

7.195. Con respecto a los tres insumos de acero, en el memorándum complementario sobre los puntos de referencia se afirma que el "Gobierno de China facilitó información incompleta en relación con los productores en los mercados de acero laminado en caliente, discos de acero y bobinas de acero inoxidable".[335] El USDOC decidió, por lo tanto, extender a los mercados de los tres insumos específicos en cuestión las conclusiones del memorándum sobre los puntos de referencia relativas al sector del acero, sobre la base de las pruebas de "la intervención del gobierno y las distorsiones en el sector del acero, del que forman parte el acero laminado, los discos de acero y las bobinas de acero inoxidable [los tres insumos en cuestión]".[336]

7.196. Pasamos ahora al argumento de China en el que se alega que el USDOC no dio una explicación razonada y adecuada de sus determinaciones.

7.3.3.3.2 La cuestión de si las constataciones fácticas del USDOC respaldan la conclusión de que los precios internos en China no están "determinados por el mercado"

7.197. China sostiene que el USDOC "no identifica ninguna conexión económica entre los factores relacionados con las empresas con inversión estatal que constituyen lo esencial del fundamento de sus constataciones y los precios cobrados por al menos la mitad de los proveedores nacionales chinos por los productos en cuestión".[337] En particular, a juicio de China, el expediente no contiene ninguna explicación de la manera en que la "intervención omnipresente del gobierno" identificada por el USDOC en el memorándum sobre los puntos de referencia afectó a los precios cobrados por las empresas con inversión estatal y las que no son empresas con inversión estatal por los insumos en cuestión durante el período objeto de investigación:

> Ni los Estados Unidos, ni anteriormente el USDOC, han demostrado que esas "intervenciones" afectaran a los precios cobrados por las empresas con inversión estatal o las que no son empresas con inversión estatal proveedoras de los tres insumos pertinentes. … Así pues, aun admitiendo sin más la existencia de esas "intervenciones", los Estados Unidos no han establecido ninguna vía causal entre las "intervenciones" en que se basó el USDOC y su conclusión de que los precios internos chinos estaban determinados por fuerzas del mercado dentro de "parámetros estrechos y predeterminados".[338]

7.198. China añade que "el USDOC … no identificó ninguna vía causal por la que el comportamiento en materia de precios de las empresas con inversión estatal afectara a los precios cobrados por los proveedores que *no* eran empresas con inversión estatal. La respuesta no puede

[333] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), páginas 8 y 9.
[334] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 9.
[335] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 6.
[336] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 6.
[337] Primera comunicación escrita de China, párrafo 213.
[338] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 161.

ser la posesión y el ejercicio de poder de mercado por las empresas con inversión estatal, porque el USDOC no formuló tal constatación".[339] Más concretamente, China afirma lo siguiente:

a. "[E]n ningún momento de su análisis identifica el USDOC pruebas obrantes en el expediente que respalden la conclusión de que el Gobierno de China influye en los precios a los que las empresas con inversión estatal venden sus productos, ni, menos aún, la conclusión de que determina esos precios."[340]

b. En ninguno de los documentos de planificación económica a los que se hace referencia en los Memorándums "se indican ni, menos aún, se determinan los precios a los que los productores de acero, privados o de propiedad pública, venden su producción".[341]

c. El USDOC no demuestra que las limitaciones a la exportación de los tres productos de acero utilizados como insumos en cuestión y las supuestas subvenciones concedidas en fases anteriores del proceso productivo a proveedores de insumos en China tuvieran una repercusión en los precios del acero de las empresas con inversión estatal, o que "ese efecto, de existir, afectara a los precios cobrados por otros productores de acero en el mercado".[342]

7.199. Los Estados Unidos explican que "el modo específico de análisis empleado por el USDOC en las determinaciones en litigio consistió en examinar si los precios en el sector del acero reflejaban las 'condiciones del mercado', utilizando el criterio establecido por el Órgano de Apelación en *CE - Grandes aeronaves civiles (Órgano de Apelación)*. En particular, el USDOC determinó si los precios en el sector del acero de China eran el resultado de 'la disciplina impuesta por un intercambio que refleja la oferta y la demanda de los vendedores y los compradores que operan en [el mercado]'".[343] Los Estados Unidos consideran que, al llevar a cabo esa evaluación, la autoridad investigadora puede considerar los siguientes factores, según cuáles sean las circunstancias pertinentes:

> [L]a estructura del mercado pertinente, incluido el tipo de entidades que operan en ese mercado, sus cuotas de mercado respectivas, y los posibles obstáculos al acceso. También puede requerir el examen del comportamiento de las entidades que desempeñan su actividad en ese mercado para determinar si el gobierno de por sí, o por conducto de entidades relacionadas con el gobierno, ejerce poder en el mercado para distorsionar los precios internos.[344]

A juicio de los Estados Unidos, el USDOC "no estaba obligado a analizar precios específicos de los insumos pertinentes para determinar que los precios de las empresas con inversión estatal y los precios privados en los sectores del acero y el polisilicio de China no están determinados por el mercado".[345]

7.200. En primer lugar, recordamos que la información recopilada y resumida en el memorándum sobre los puntos de referencia se centra en la intervención del gobierno en el conjunto de la economía china y en el sector del acero en general[346], y no en los mercados de los insumos específicos en cuestión. El memorándum complementario sobre los puntos de referencia solo hace referencia a los mercados de los insumos específicos en cuestión al examinar las limitaciones a la exportación de los tres productos durante los períodos objeto de investigación pertinentes.[347] También confirma que el USDOC no consideró necesario proceder a un análisis detallado de los mercados específicos de los insumos en cuestión:

---

[339] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 167. (las cursivas figuran en el original)
[340] Primera comunicación escrita de China, párrafo 269.
[341] Primera comunicación escrita de China, párrafo 274.
[342] Primera comunicación escrita de China, párrafo 282.
[343] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial, párrafo 180 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 981).
[344] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 275 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.52).
[345] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 35 del Grupo Especial, párrafo 179.
[346] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), secciones III y IV.
[347] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 4.

> Habida cuenta de lo que antecede, un análisis detallado de los mercados específicos del acero laminado en caliente, los discos de acero y las bobinas de acero inoxidable no es una parte integrante de nuestra constatación de distorsión del mercado.[348]

7.201. Ante nosotros, los Estados Unidos explican que, "en la medida en que leyes, políticas u otras pruebas a nivel del país o de un sector sean pertinentes para la evaluación de la distorsión de los precios en un mercado de insumos concreto, esas pruebas pueden utilizarse para respaldar el análisis por la autoridad investigadora de las 'condiciones reinantes en el mercado' para el bien en cuestión".[349] Además, los Estados Unidos aducen lo siguiente:

> [El] "precio de equilibrio que se establece en el mercado" [es el resultado] "de la disciplina impuesta por un intercambio que refleja la oferta y la demanda de los vendedores y los compradores que operan en él" … En los casos en que, como sucede en el sector del acero de China, un miembro de la ecuación (la oferta) continuamente no responde al otro miembro de la ecuación (la demanda), no puede decirse que los precios resultantes reflejen un equilibrio de mercado de la oferta y la demanda.[350]

Los Estados Unidos aducen además lo siguiente:

a. "la intervención generalizada en el sector significaba que las empresas con inversión estatal tenían restringida su capacidad de perseguir resultados comerciales y, aun en el caso de que su capacidad no estuviera restringida, sus propias motivaciones comerciales estarían distorsionadas por el trato preferencial y las subvenciones"[351];

b. "la amplia intervención gubernamental en favor de la participación estatal en la economía… 'distorsiona las señales del mercado para todos los participantes en los sectores, de la misma manera que lo hace la presencia de un poder de monopolio en el mercado'"[352];

c. "las fusiones y adquisiciones forzadas y la presencia de impuestos a la exportación … hicieron bajar artificialmente los precios de los insumos de acero pertinentes durante el período objeto de investigación"[353]; y

d. "el Gobierno de China ejerce diversos grados de control sobre los actores comerciales en el sector del acero de China, de modo que esos actores operan en el marco de una serie de parámetros estrechos y predeterminados. Esos parámetros estrechos implican que dichos actores comerciales en China no están respondiendo a la oferta y la demanda en el mercado de una manera que permita el establecimiento de un precio de equilibrio".[354]

7.202. Recordamos que es necesario realizar un análisis del mercado en el país de suministro para determinar si es posible tomar como base ciertos precios del país como punto de referencia adecuado.[355] A nuestro juicio, la autoridad investigadora puede llevar a cabo ese análisis del mercado con diferentes niveles de detalle con respecto a los productos en cuestión, según las circunstancias del caso. No vemos nada en el texto del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC o en diferencias anteriores que impidiera a la autoridad investigadora adoptar un enfoque más amplio de la cuestión de si los precios internos en el país de suministro pueden servir como base de un punto de referencia adecuado.

---

[348] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 5.

[349] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 26 a) del Grupo Especial, párrafo 161.

[350] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 254. Véase también el memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 28.

[351] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 179. Véase también el memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 28.

[352] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 180 (en que se cita el memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 28). Véase también el memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 30.

[353] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 181. Véase también el memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 29.

[354] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 341.

[355] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.154.

7.203. Sin embargo, recordamos que una determinación de que el precio de ciertos insumos no está determinado por el mercado debe basarse en pruebas positivas y estar respaldada por una explicación razonada y adecuada. Las autoridades investigadoras deben realizar un análisis caso por caso, que "comprende la prescripción de llevar a cabo, con suficiente diligencia, una investigación y búsqueda de los hechos pertinentes, y de basar la determinación en las pruebas positivas que obren en el expediente".[356]

7.204. Recordamos también lo siguiente:

> Los precios del país propuestos no reflejarán las condiciones reinantes en el mercado en el país de suministro si se apartan del precio determinado por el mercado *como resultado de* intervenciones gubernamentales en este.[357]

7.205. Teniendo en cuenta el hecho de que la intervención del gobierno puede, en principio, afectar a la oferta o la demanda de un determinado bien en cualquier mercado, y el hecho de que "es muy limitada la posibilidad que admite el apartado d) del artículo 14 de que la autoridad investigadora tome en consideración un punto de referencia distinto de los precios privados en el país de suministro"[358], es importante que una decisión de rechazar los precios internos como punto de referencia esté respaldada por una explicación razonada y adecuada de la manera en que la intervención del gobierno distorsiona el precio de los insumos en cuestión. Las pruebas de una intervención generalizada del gobierno en la economía, sin pruebas de una repercusión directa en el precio del bien en cuestión o sin una explicación adecuada de la manera en que el precio del bien en cuestión resulta distorsionado, no bastarán para justificar una determinación de que no hay precios "determinados por el mercado" para el bien en cuestión que puedan utilizarse a efectos de determinar la adecuación de la remuneración por los bienes suministrados por el gobierno. Tampoco una presunción de que la intervención del gobierno en el mercado resulta necesariamente en distorsiones de los precios de los bienes en cuestión bastará para respaldar la conclusión de que los precios internos del insumo en cuestión pueden rechazarse como punto de referencia. La autoridad investigadora debe explicar la manera en que la intervención gubernamental en el mercado *tiene como resultado* que los precios internos de los insumos en cuestión se aparten del precio determinado por el mercado.

7.206. El expediente de los cuatro procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio y los argumentos de los Estados Unidos muestran claramente que el USDOC no consideró necesario demostrar la manera en que las acciones del Gobierno de China influyeron en los precios internos de los insumos en cuestión. El USDOC no trató siquiera de dar una explicación razonada y adecuada de sus determinaciones de que los precios internos de los discos y palanquillas de acero (OCTG), las bobinas de acero inoxidable (Tubos de presión), el acero laminado en caliente (Tubos) y el polisilicio (Paneles solares) estaban distorsionados como resultado de la intervención omnipresente del gobierno en los mercados internos chinos de esos insumos y, por lo tanto, no estaban determinados por el mercado. En lugar de ello, el USDOC describió a grandes rasgos la participación gubernamental en los mercados pertinentes y, sobre esa base únicamente, determinó que no podía utilizar los precios internos de los insumos pertinentes para evaluar la adecuación de la remuneración. Constatamos, por lo tanto, que el USDOC no explicó la manera en que la intervención del gobierno en el mercado *tuvo como resultado* que los precios internos de los insumos en cuestión se apartaran del precio determinado por el mercado.

---

[356] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.190. Véase también *Ibid.*, párrafo 4.152:

> [E]l párrafo 3 del artículo VI del GATT de 1994 se ha interpretado en el sentido de que impone ciertas prescripciones a las autoridades investigadoras. El Órgano de Apelación ha afirmado que "de conformidad con el párrafo 3 del artículo VI del GATT de 1994 las autoridades investigadoras, antes de imponer derechos compensatorios, deben determinar la cuantía precisa de la subvención atribuida a los productos importados objeto de investigación". El Órgano de Apelación ha explicado además que la obligación establecida en el párrafo 3 del artículo VI "comprende la prescripción de llevar a cabo, con suficiente diligencia, una 'investigación' y búsqueda de los hechos pertinentes, y de basar la determinación en las pruebas positivas que obren en el expediente". A nuestro entender, la obligación prevista en el artículo 14 del Acuerdo SMC de calcular la cuantía de la subvención en función del beneficio obtenido por el receptor comprende la misma prescripción.

(no se reproducen las notas de pie de página)

[357] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.155. (sin cursivas en el original)

[358] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV*, párrafo 102.

7.3.3.3.3 La cuestión de si el USDOC hizo caso omiso de pruebas relativas a los precios de los insumos en cuestión

7.207. China considera que es "evidente que cualquier evaluación de la manera en que se determinaron los precios del acero chinos durante el período 2006-2008 debería comenzar por un examen de cuáles eran esos precios".[359]

7.208. China afirma que el USDOC no consideró los precios de los insumos en cuestión, incluida la información sobre los precios incorporada al expediente de las investigaciones por los declarantes. Según China, en las "determinaciones del USDOC nunca se hace referencia a ningún precio del acero chino, ni, menos aún, se analizan los elementos determinantes de esos precios"[360], y el USDOC "eludió todo examen de los precios del acero chinos reales …".[361] Además, China aduce que "[e]n su mayor parte … las preguntas del USDOC no eran pertinentes para el análisis requerido en el marco de apartado d) del artículo 14".[362] En particular, China sostiene que "[e]l USDOC sí hizo dos preguntas que en cierta medida guardan relación con [la cuestión de si los precios internos están determinados por la interacción de la oferta y la demanda], pero en ninguna de esas preguntas se solicitaban directamente los precios de mercado de los insumos".[363]

7.209. No se discute que en las investigaciones subyacentes el USDOC no solicitó pruebas de los precios reales de los bienes en cuestión en China.[364] Como se ha expuesto *supra*, los cuestionarios distribuidos se centraban en las pruebas de la intervención del gobierno en cada sector; en los indicadores económicos de cada sector, con inclusión de datos sobre el volumen y el valor de la producción y el consumo; y en factores que pueden tener una repercusión en los precios; sin embargo, no se solicitaba información sobre la remuneración percibida por los bienes en cuestión en transacciones realizadas en condiciones de plena competencia. No obstante, el Gobierno de China y los solicitantes presentaron información sobre los precios en tres de las cuatro investigaciones.

7.210. Nada indica que el USDOC tratara de obtener información sobre los precios en condiciones de plena competencia de los insumos en cuestión de fuentes en China distintas del Gobierno de China o los declarantes. En este contexto, el USDOC declaró lo siguiente:

> Sería … difícil, si no imposible, recopilar datos adicionales de empresas que no sean objeto de un examen individual en un procedimiento dado, es decir, empresas que no hayan sido seleccionadas como declarantes. El Departamento, como cualquier autoridad investigadora en materia de medidas comerciales correctivas, no dispone de un medio con fuerza ejecutiva para solicitar esos datos a empresas no seleccionadas como declarantes en procedimientos [en materia de derechos compensatorios], y no está facultado para obligar, ni siquiera a las empresas seleccionadas, a facilitar información sobre sus precios o sus estrategias en materia de precios".[365]

7.211. No obstante, el USDOC declaró en el memorándum complementario sobre los puntos de referencia que, en las investigaciones Tubos de presión, Tubos y OCTG:

> [E]l Departamento examinó posibles puntos de referencia para determinar si esos puntos de referencia estaban determinados por el mercado, de modo que pudieran

[359] Primera comunicación escrita de China, párrafo 253.
[360] Primera comunicación escrita de China, párrafo 253.
[361] Primera comunicación escrita de China, párrafo 257.
[362] Respuesta de China a la pregunta 34 del Grupo Especial, párrafo 165.
[363] Respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial, párrafo 170. Véase también *Ibid.*, párrafo 171: "En la pregunta 16 a) se solicita información sobre 'los precios de las principales materias primas utilizadas como insumos en el producto utilizado como insumo' (no sobre los precios del insumo propiamente dicho), mientras que en la pregunta 16 c) se solicita información sobre 'otros factores que afecten a la oferta o el precio del insumo en cuestión'. En ninguna de estas preguntas se solicitaban los precios de mercado reales de los insumos en cuestión".
[364] Respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 36 del Grupo Especial. Véase también la segunda comunicación escrita de China, párrafo 154.
[365] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), páginas 20 y 21.

utilizarse para evaluar la adecuación de la remuneración de conformidad con el apartado d) del Acuerdo SMC.[366]

7.212. Recordamos que la investigación y el análisis necesarios para determinar un punto de referencia adecuado variarán dependiendo de las circunstancias del caso, las características del mercado examinado, y la naturaleza, cantidad y calidad de la información suministrada por los solicitantes y los declarantes, incluida la información adicional que una autoridad investigadora trate de obtener a fin de basar su determinación en pruebas positivas que obren en el expediente.

7.213. Sobre la base de lo que antecede, y a la luz de los hechos que tenemos ante nosotros, opinamos que hay una diferencia significativa entre el procedimiento en virtud del artículo 129 Paneles solares, en el que el Gobierno de China no respondió en absoluto a la solicitud de información del USDOC, y los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos, Tubos de presión y OCTG, en los que el Gobierno de China sí respondió y presentó información sobre los precios supuestamente establecidos en condicione de plena competencia de los tres insumos en cuestión. Por lo tanto, los examinamos, a continuación, por separado.

7.3.3.3.3.1 Los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos de presión, Tubos y OCTG

7.214. En estos tres procedimientos en virtud del artículo 129, el expediente contiene información sobre los precios de los insumos en cuestión procedente de tres fuentes:

a. Un documento facilitado por el Gobierno de China y titulado "Informe de investigación sobre el mercado y los precios del acero en China" (el informe Mysteel), en el que se presentan los precios internos del acero durante el período 2006-2008, desglosados por categorías de insumo: bobinas de acero inoxidable, acero laminado en caliente, palanquillas de acero. Ese informe comprende una "[l]ista de precios de mercado [mensuales] de las bobinas de acero inoxidable, el acero laminado en caliente y las palanquillas de acero en algunas zonas típicas durante el período 2006-2008".[367]

b. Los datos sobre compras de las empresas declarantes correspondientes a los insumos en cuestión.

c. Una serie de datos sobre los promedios mensuales de los precios internos chinos procedente de dos fuentes, el Steel Benchmarker y Mysteel, que los solicitantes presentaron para su incorporación al expediente en las investigaciones OCTG y Tubos.[368]

El USDOC cuestionó la pertinencia de la información sobre precios facilitada, porque:

a. ni el Gobierno de China ni los solicitantes pudieron establecer una distinción entre los datos sobre precios correspondientes al suministro de bienes por empresas con inversión estatal, de un lado, y al suministro de bienes por proveedores privados, de otro[369];

b. los datos sobre compras de las empresas declarantes correspondientes a los insumos en cuestión -en los que no se establecía distinción entre empresas con inversión estatal y proveedores privados- eran "muy limitados" e insuficientes para evaluar "si esos datos podían considerarse con razón una muestra representativa"[370]; y

[366] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 4.

[367] Informe Ordover (Prueba documental CHN-19). El documento describe los precios recolectados "de los principales comerciantes locales de acero o fábricas locales de venta de acero, que han de ser representativos ... El precio de mercado al contado de Mysteel es el último precio por lote al contado de ese mismo día, sin incluir el costo de la entrega de la mercancía desde su lugar de almacenamiento ni los gastos de transporte, para un producto cuya calidad satisfaga las normas nacionales".

[368] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), página 20 y nota 85.

[369] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), páginas 19 y 20.

[370] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), página 19 y nota 83.

c. el Gobierno de China no facilitó datos sobre el consumo interno de los insumos, ni en términos de volumen ni en términos de valor.[371]

El USDOC concluyó que en el expediente no obraba ninguna prueba de precios en condiciones de plena competencia para los bienes en cuestión que pudieran utilizarse para evaluar la adecuación de la remuneración.

7.215. Tenemos presente que un grupo especial que examina la determinación de una autoridad investigadora no puede realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir las conclusiones de la autoridad investigadora por las suyas propias. Al mismo tiempo, un grupo especial no debe aceptar sin más las conclusiones de la autoridad investigadora. En consonancia con esta norma de examen, examinaremos las determinaciones del USDOC para decidir si, a la luz de las pruebas y los argumentos, así como de las explicaciones dadas, las conclusiones en las que rechaza las pruebas obrantes en el expediente relativas a los precios y concluye que en el expediente no obraba información sobre los precios internos idónea para su utilización como puntos de referencia a efectos de evaluar la adecuación de la remuneración de los insumos de acero, eran conclusiones a las que habría podido llegar una autoridad investigadora razonable y objetiva.

7.216. El USDOC explicó por qué consideraba que la "principal fuente de esos precios disponible para el Departamento", los precios pagados por las empresas declarantes a sus empresas proveedoras, no era representativa. En particular, el USDOC explicó que "el volumen total de discos de acero comprado por las empresas examinadas en la investigación OCTG es pequeño en comparación con la producción nacional total de la República Popular China de discos de acero durante el mismo período [y] en los expedientes de Tubos y Tubos de presión se indican proporciones igualmente pequeñas".[372] No se ha señalado a nuestra atención ninguna prueba de lo contrario obrante en el expediente que socave la conclusión del USDOC. A nuestro juicio, no fue irrazonable que el USDOC concluyera que el conjunto de datos limitado, en relación con la magnitud de la producción nacional, implicara que la información sobre los precios no podía servir como información representativa.

7.217. Observamos que no parece que el USDOC solicitara datos adicionales sobre transacciones en condiciones de plena competencia correspondientes a los bienes en cuestión realizadas en China. Sin embargo, a este respecto, el USDOC declaró que no disponía de "un medio con fuerza ejecutiva para solicitar esos datos a empresas no seleccionadas como declarantes en procedimientos [en materia de derechos compensatorios], y no está facultado para obligar, ni siquiera a las empresas seleccionadas, a facilitar información sobre sus precios o sus estrategias en materia de precios".[373] China no aduce que esa información estuviera disponible de otro modo.

7.218. Recordamos que, en la información sobre los precios facilitada por los solicitantes y por el Gobierno de China, no se establecía distinción entre los datos sobre los precios "procedentes de fuentes que pudieran caracterizarse como empresas con inversión estatal en contraposición a entidades privadas".[374] Como pueden obtenerse "precios de referencia adecuados … de diversas fuentes potenciales, con inclusión de entidades privadas o relacionadas con el gobierno"[375], la

[371] Memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84), página 5.

[372] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), nota 83.

[373] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), páginas 20 y 21.

[374] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), página 20. Véase también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 239.

[375] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India)*, párrafo 4.151:

> Como el apartado d) del artículo 14 exige que la evaluación de la adecuación de la remuneración por un bien suministrado por el gobierno se haga en relación con *las condiciones reinantes en el mercado en el país de suministro*, de ello se deduce que cualquier punto de referencia que se utilice para llevar a cabo tal evaluación debe consistir en precios determinados por el mercado para el mismo bien o para bienes similares que guarden relación con las condiciones reinantes en el mercado del bien en cuestión en el país de suministro o se refieran a esas condiciones o estén en conexión con ellas. Normalmente, los precios de referencia adecuados procederían del mercado del bien en cuestión en el país de suministro. En la medida en que tales precios internos sean determinados por el mercado, tendrán necesariamente la conexión requerida con las condiciones reinantes en el mercado en el país de suministro, tal como se prescribe en la segunda frase del apartado d) del artículo 14. En nuestra opinión, esos precios del país procederían de diversas fuentes potenciales, con inclusión de entidades privadas o relacionadas con el gobierno.

información sobre los precios que no distinga entre proveedores que son entidades con inversión estatal y proveedores privados puede, no obstante, ser pertinente para un análisis de la remuneración adecuada de los insumos en cuestión. No hay nada en el expediente de las investigaciones que indique que el USDOC considerara esa posibilidad, ni, desde luego, explicación alguna de por qué la información presentada no era pertinente en este caso, si esa fue su conclusión.

7.219. Además, parece claro que el USDOC no consideró los datos sobre precios incorporados al expediente por el Gobierno de China. China afirma lo siguiente:

> China incorporó al expediente de los procedimientos en virtud del artículo 129 información detallada sobre los precios de mercado al contado para los tres productos de acero en cuestión. Esos precios estaban acompañados de un informe de Mysteel en el que se resumían los factores de oferta y demanda concretos que influenciaron los precios del acero chinos durante el período 2006-2008. Los Estados Unidos no han cuestionado la exactitud de los precios que figuran en el informe de Mysteel ni la del resumen realizado por Mysteel de las condiciones de oferta y demanda que esos precios reflejan.[376]

El expediente de los procedimientos en virtud del artículo 129 pone de manifiesto que el informe Mysteel fue en gran medida ignorado por la autoridad investigadora. Ni en el memorándum sobre los puntos de referencia, ni en el memorándum complementario sobre los puntos de referencia, que lo acompaña[377], ni en la determinación definitiva del punto de referencia de Tubos de presión, Tubos, OCTG, Torón de acero y Paneles solares[378] se hace referencia a los precios de los insumos en cuestión que figuran en el informe Mysteel. De igual manera, no hay ninguna explicación del USDOC de por qué, a su juicio, los datos sobre precios obrantes en el expediente no guardaban relación con las condiciones reinantes en el mercado en el país de suministro en el sentido del apartado d) del artículo 14.[379]

7.220. Recordamos que el Acuerdo SMC no prescribe un modo específico de análisis para la determinación de un punto de referencia adecuado a efectos de determinar si los bienes se suministran por una remuneración inferior a la adecuada en el sentido del apartado d) del artículo 14. Sin embargo, cuando la autoridad investigadora tiene ante sí información que a primera vista parece pertinente para ese análisis en el marco del apartado d) del artículo 14, debe considerar esa información y, si concluye que no es probatoria o pertinente para su análisis, explicar esa conclusión. Concluimos que, en los tres procedimientos en litigio en el presente asunto, el USDOC no explicó adecuadamente su rechazo de los precios internos a la luz de las pruebas que tenía ante sí y, por lo tanto, no podemos concluir que su determinación fuera una determinación a la que habría podido llegar una autoridad investigadora razonable y objetiva.

7.3.3.3.3.2 El procedimiento en virtud del artículo 129 Paneles solares

7.221. En el procedimiento en virtud del artículo 129 Paneles solares:

a. el Gobierno de China no facilitó información en respuesta al cuestionario escrito;

b. ni los declarantes obligatorios ni el Gobierno de China facilitaron información alguna sobre los precios del polisilicio en condiciones de plena competencia en China; y

c. no hay nada en el expediente que indique -y China no ha aducido- que tal información se hubiera facilitado al USDOC o estuviera disponible de otro modo para él.

(las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

[376] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 133.

[377] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20); memorándum complementario sobre los puntos de referencia (Prueba documental USA-84).

[378] Determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21).

[379] Los Estados Unidos desestiman la "gran importancia" que China da al informe Mysteel, señalando que esos "datos en definitiva no dicen nada acerca de si esos precios también reflejan los efectos de una intervención estatal continua en el sector". (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 185; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 36 del Grupo Especial).

7.222. A la luz de lo anterior, constatamos que el USDOC no tenía ante sí información pertinente sobre los precios del polisilicio en condiciones de libre competencia en China sobre la base de las cuales hubiera podido considerar un punto de referencia adecuado a los efectos de determinar si los bienes se suministran por una remuneración inferior a la adecuada en el sentido del apartado d) del artículo 14. Por lo tanto, constatamos que China no ha demostrado que el USDOC actuara de manera incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC por no considerar los precios internos que estaban disponibles en el expediente en este procedimiento en virtud del artículo 129.

7.3.3.3.4 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC

7.223. Por las razones expuestas *supra*, constatamos que el USDOC actuó de manera incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 al concluir que no había precios internos determinados por el mercado para los insumos en cuestión que pudieran utilizarse como puntos de referencia para determinar la adecuación de la remuneración en las cuatro investigaciones en litigio. En particular, el USDOC no explicó, en los procedimientos en virtud del artículo 129 OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos, de qué manera la intervención del gobierno en el mercado *tuvo como resultado* que los precios internos de los insumos en cuestión se apartaran del precio determinado por el mercado. Además, en los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos de presión, Tubos y OCTG el USDOC no consideró datos sobre precios obrantes en el expediente. Por estas razones, constatamos que el USDOC no dio una explicación razonada y adecuada de su rechazo de los precios internos en sus determinaciones del punto de referencia.

7.224. Por consiguiente, concluimos que China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos.

7.4 Alegación de China al amparo del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC

7.225. China alega que, al formular una determinación de que los precios de los insumos en China no están determinados por el mercado, entre otras cosas porque se otorgan "subvenciones" a los productores de insumos, el USDOC adoptó una medida específica contra una subvención de una manera que no fue "de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994", en el sentido del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC.

7.4.1 Principales argumentos de las partes

7.226. En respaldo de su alegación, China aduce que el USDOC constató que se otorgaban subvenciones a los proveedores chinos de insumos y que ese fue un elemento "central"[380] en su decisión de rechazar puntos de referencia internos para esos insumos.[381] China considera que el rechazo de los puntos de referencia internos dio lugar a continuación a una constatación positiva de la existencia de subvenciones a los productos de fases ulteriores del proceso productivo, lo que, a su vez, condujo a la imposición de medidas compensatorias. China aduce que, de esa forma, el USDOC impuso derechos compensatorios a los productos de fases ulteriores del proceso productivo para contrarrestar subvenciones concedidas a productos de fases anteriores del proceso productivo, pero sin cumplir las disciplinas establecidas en los Acuerdos de la OMC. Como lo expresa China:

> En las determinaciones en virtud del artículo 129 en litigio, los Estados Unidos contrarrestaron subvenciones supuestamente proporcionadas a la rama de producción de acero china apoyándose en esas supuestas subvenciones como base para rechazar los puntos de referencia internos disponibles al evaluar la adecuación de la

[380] Respuesta de China a la pregunta 55 del Grupo Especial, párrafo 222.

[381] China cita en respaldo de su alegación varios pasajes de las determinaciones preliminares y definitivas del punto de referencia formuladas por el USDOC. Véase, por ejemplo, la respuesta de China a la pregunta 55 del Grupo Especial, nota 201.

> remuneración por los insumos de acero suministrados a productores de productos acabados de fases ulteriores del proceso productivo.[382]

7.227. China considera, por lo tanto, que las determinaciones preliminares y definitivas del punto de referencia[383] son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 32, ya que cada una de ellas constituye una "medida específica contra una subvención", en el sentido de esa disposición.[384]

7.228. Los Estados Unidos responden que China no ha identificado con precisión la medida en litigio, más allá de señalar la imposición de derechos compensatorios a productos exportados a los Estados Unidos.[385] En consecuencia, no hay ninguna otra medida que "se oponga a la práctica de subvención de insumos, tenga una influencia desfavorable en esas prácticas, tenga el efecto de disuadir de esas prácticas o cree un incentivo para poner fin a tales prácticas".[386] Los Estados Unidos no están de acuerdo en que el USDOC formulara constataciones de la existencia de subvenciones en relación con subvenciones concedidas a productores de insumos. Antes bien, aducen que analizó una "gama de pruebas"[387] -incluida la concesión de subvenciones- para determinar si los precios de los insumos estaban determinados por el mercado. Según los Estados Unidos, las únicas medidas adoptadas contra las subvenciones en los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio son los derechos compensatorios impuestos sobre las mercancías exportadas a los Estados Unidos, lo que constituye una respuesta admisible a la concesión de subvenciones en el marco del Acuerdo SMC.[388]

7.4.2 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.4.2.1 Las medidas en litigio

7.229. Los Estados Unidos aducen en primer lugar que China no ha cumplido la prescripción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD de identificar las medidas concretas en litigio, ya que identifica diferentes "medidas" en el presente procedimiento del párrafo 5 del artículo 21[389]:

> Por ejemplo, China identifica al menos tres elementos distintos como objeto de su impugnación: i) los procedimientos en virtud del artículo 129 *OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos*, ii) el análisis de la distorsión realizado por el USDOC como justificación para la utilización de un punto de referencia de fuera del país y iii) la imposición de derechos compensatorios.[390]

7.230. Estamos de acuerdo en que la exposición que China ha hecho de las medidas en litigio ha variado en cierta medida en el curso del presente procedimiento. Sin embargo, consideramos que China ha presentado su alegación con suficiente claridad en el marco del párrafo 1 del artículo 32. China afirma que su alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 32 se refiere a las determinaciones preliminares y definitivas del punto de referencia en los procedimientos en virtud del artículo 129 OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos.[391] Ello está en consonancia con la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China, en la que se declara lo siguiente:

> China considera además que esas determinaciones del punto de referencia son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC porque constituyen una medida específica contra las subvenciones que no está en conformidad con las

[382] Respuesta de China a la pregunta 55 del Grupo Especial, párrafo 221.

[383] Las determinaciones preliminares en litigio en el contexto de esta alegación son el Memorándum sobre los puntos de referencia y el Memorándum complementario sobre los puntos de referencia de 7 de marzo de 2016. Conciernen a cuatro procedimientos en virtud del artículo 129: OCTG, Tubos, Tubos de presión y Paneles solares.

[384] Primera comunicación escrita de China, párrafos 285-299; segunda comunicación escrita de China, párrafo 184.

[385] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 57 del Grupo Especial, párrafo 192.

[386] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 58 del Grupo Especial, párrafo 195.

[387] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 59 del Grupo Especial, párrafo 196.

[388] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 213 y 214.

[389] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211.

[390] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 211 y nota 378. (las cursivas figuran en el original)

[391] Respuesta de China a la pregunta 56 del Grupo Especial, párrafo 224.

> disposiciones del Acuerdo SMC, en tanto en cuanto el USDOC se basa en subvenciones supuestamente concedidas a productores de insumos de fases anteriores del proceso productivo como factor para respaldar su constatación de "distorsión".[392]

7.231. China aduce que "dentro" de cada de una esas medidas, el USDOC adopta una medida específica contra las subvenciones de una manera que no es de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994, según se interpretan en el Acuerdo SMC. Esa medida específica es el hecho de que el USDOC se apoyara en supuestas subvenciones concedidas en fases anteriores del proceso productivo y en sus supuestos efectos como base para rechazar los precios internos disponibles como puntos de referencia.[393]

7.232. Sobre la base de nuestra interpretación de las medidas que son objeto de la alegación de China, constatamos, por lo tanto, que China ha identificado suficientemente las medidas concretas en litigio, que esas medidas estaban abarcadas por su solicitud de establecimiento de un grupo especial y que su alegación está, por consiguiente, comprendida en el ámbito de competencia del presente Grupo Especial. Constatamos también que las medidas en litigio, según se describen *supra*, constituyen actos atribuibles a los Estados Unidos que pueden ser impugnados en un procedimiento de solución de diferencias sustanciado en la OMC.

7.4.2.2 La disposición jurídica en litigio

7.233. El párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC dispone lo siguiente:

> No podrá adoptarse ninguna medida específica contra una subvención de otro Miembro si no es de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994, según se interpretan en el presente Acuerdo.[*]
>
> ---
>
> [*nota del original][56] Esta cláusula no pretende excluir la adopción de medidas al amparo de otras disposiciones pertinentes del GATT de 1994, según proceda.

7.234. Esta disposición es aplicable a las medidas que son "'específica[s]' respecto de[ ] ... las subvenciones" y, al mismo tiempo, actúan "'contra' ... las subvenciones". Si no se satisfacen esas dos condiciones, la medida en litigio no puede ser objeto de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 32.[394]

7.235. En el contexto del párrafo 1 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping, la expresión "medida específica contra el dumping" se interpretó de la siguiente forma:

> A nuestro parecer, conforme a su significado corriente, la expresión "medida específica contra el dumping" de las exportaciones, en el sentido del párrafo 1 del artículo 18, designa las medidas adoptadas en respuesta a situaciones en las que concurren los elementos constitutivos del "dumping". Debe entenderse que, como mínimo, comprende las medidas que *solo* pueden adoptarse cuando concurren los elementos constitutivos del "dumping".[395]

Esta constatación es igualmente pertinente en relación con la interpretación del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC, "[d]ado que el párrafo 1 del artículo 18 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC son idénticos salvo en la referencia del primero al dumping y del segundo a una subvención".[396] Por lo tanto, la expresión "medida específica contra

---

[392] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China, párrafo 26.

[393] Respuesta de China a la pregunta 56 del Grupo Especial, párrafo 224.

[394] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 236.

[395] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de 1916*, párrafo 122 (citado en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 238). (las cursivas figuran en el original; no se reproduce la nota de pie de página)

[396] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 238. El Órgano de Apelación consideró que "los elementos constitutivos de una subvención" están comprendidos en la definición de subvención del artículo 1 del Acuerdo SMC, a saber, una contribución financiera de un gobierno o un organismo público que otorgue un beneficio.

las subvenciones" debe, como mínimo, comprender las medidas que *solo* pueden adoptarse cuando concurren los elementos constitutivos de una subvención.

7.236. En lo que concierne al sentido de la expresión "medida específica contra las subvenciones", el párrafo 1 del artículo 32 "se refiere a medidas específicas contra 'una subvención', y no a medidas contra el producto importado subvencionado o una entidad responsable".[397] Un grupo especial que examina una alegación al amparo del párrafo 1 del artículo 32 debe, por lo tanto, evaluar si "el diseño y la estructura de una medida son tales que la medida 'se opone' a la práctica de … subvención, tiene influencia desfavorable en esas prácticas, o, más concretamente, tiene el efecto de disuadir de esas prácticas, o crea un incentivo para poner fin a tales prácticas".[398]

7.237. A este respecto, también tenemos presente lo siguiente:

> Al abordar la tarea de caracterizar debidamente la medida impugnada, el grupo especial debe "estudiar minuciosamente la medida que se le ha planteado, tanto en su diseño como en su funcionamiento, y determinar sus características principales". Además, "[a]l realizar su evaluación objetiva de la aplicabilidad de determinadas disposiciones de los acuerdos abarcados a una medida que se le ha sometido debidamente, el grupo especial debe identificar *todas* las características pertinentes de la medida y reconocer cuáles son los rasgos que más representan la médula de la misma, y a cuáles debe atribuirse la mayor trascendencia a los efectos de caracterizar la [medida] de que se trata y, en consecuencia, determinar debidamente las disciplinas a que está sujeta en virtud de los acuerdos abarcados".[399]

7.238. Procedemos, por lo tanto, a examinar las "características pertinentes" de las determinaciones del punto de referencia y si constituyen una medida específica contra las subvenciones a productores de fases anteriores del proceso productivo.

7.4.2.3 Las características pertinentes de las determinaciones del punto de referencia

7.239. Recordamos que las medidas en litigio solo pueden ser declaradas incompatibles con el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC si se demuestra que fueron adoptadas en respuesta a situaciones en las que concurren elementos constitutivos de una subvención y se demuestra que se oponen a la práctica de subvención, tienen una influencia desfavorable en esa práctica, o, más concretamente, tienen el efecto de disuadir de esa práctica, o crean un incentivo para poner fin a tal práctica.[400]

7.240. Recordamos también que las medidas en litigio son las determinaciones del punto de referencia formuladas por el USDOC en el contexto de cuatro procedimientos en virtud del artículo 129, en tanto en cuanto se apoyan en alegaciones de concesión de subvenciones por el Gobierno de China a productores de insumos.

7.241. El Memorándum sobre los puntos de referencia se emitió en respaldo de la determinación del USDOC de que se habían suministrado insumos por una remuneración inferior a la adecuada a los productores/exportadores examinados en cuatro investigaciones. Más concretamente, el USDOC "analizó además la estructura del mercado del acero de China, con inclusión del papel de cualquier intervención del gobierno en el mercado, así como los tipos y funciones de las entidades que operan en él … [y] se centró en la naturaleza y el papel de las empresas con inversión estatal en China en general, así como en el papel del Gobierno de China … en la rama de producción de acero".[401] Las "subvenciones" a las que se refiere el Memorándum sobre los puntos de referencia

---

[397] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 251.

[398] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 254.

[399] Informes de los Grupos Especiales, *Canadá - Energía renovable/Canadá - Programa de tarifas reguladas*, párrafo 7.194 (en que se cita el informe del Órgano de Apelación, *China - Partes de automóviles*, párrafo 171). (las cursivas figuran en el original; no se reproducen las notas de pie de página)

[400] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 254.

[401] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), páginas 2 y 3. (no se reproduce la nota de pie de página)

son las "subvenciones significativas en forma de tierras, capital e insumos" supuestamente recibidas por "muchas empresas con inversión estatal en China".[402]

7.242. Sobre la base de nuestro examen del Memorándum sobre los puntos de referencia, constatamos que esos documentos sí hacen referencia a algunos de los elementos constitutivos de las subvenciones, por ejemplo determinados tipos de contribuciones financieras (suministro de tierras, capital e insumos) proporcionadas por el Gobierno de China. También hacen referencia, al menos implícitamente[403], a los beneficios otorgados por esas contribuciones financieras, en la medida en que se interpreta que "afecta[n] al costo real de producción".[404]

7.243. Sin embargo, contrariamente a lo que aduce China, también constatamos que la supuesta concesión de subvenciones a las empresas de propiedad estatal no es un elemento "central" de la determinación del USDOC de que los precios internos no pueden utilizarse como punto de referencia en los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio. Como la propia China ha señalado en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, el USDOC "se apoyó en la existencia de esas subvenciones, como *uno entre muchos factores*, al evaluar si los precios en el sector del acero chino están distorsionados".[405] Lo que es más importante para el examen de la alegación de China al amparo del párrafo 1 del artículo 32, constatamos que el Memorándum sobre los puntos de referencia no prescribe, o siquiera contempla, ninguna "medida" (directa o indirecta) contra las subvenciones a los productores de insumos de fases anteriores del proceso productivo. De hecho, el análisis del USDOC se centra en la remuneración adecuada por los insumos comprados por los exportadores objeto de derechos compensatorios y no en las subvenciones recibidas por los productores de insumos de fases anteriores del proceso productivo. Por ello, no estamos de acuerdo en que las características pertinentes de las determinaciones en litigio prueben la existencia de una medida específica contra las subvenciones a productores de fases anteriores del proceso productivo.

7.244. Además, no estamos convencidos de que una determinación de utilizar un punto de referencia de fuera del país pueda caracterizarse adecuadamente como "una medida contra las subvenciones". Elegir un punto de referencia de fuera del país adecuado de manera compatible con las disposiciones del apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC no lleva forzosamente a una constatación de la existencia de una remuneración inferior a la adecuada, y podría dar lugar a una constatación de que la remuneración fue adecuada. Además, observamos que el texto del apartado d) del artículo 14 prescribe la realización de un análisis de las condiciones del mercado pertinentes para los insumos en cuestión. Por lo tanto, impedir que una autoridad investigadora tenga en cuenta posibles subvenciones (que no sean objeto de medidas compensatorias y, por lo tanto, no hayan de satisfacer la definición de subvención con arreglo al artículo 1 del Acuerdo SMC) que afecten al precio de mercado de los insumos, podría hacer que el análisis requerido en el marco del apartado d) del artículo 14 resultara incompleto con respecto a un factor pertinente que afecte a las condiciones del mercado para el bien en cuestión.

7.245. En virtud de lo que antecede, constatamos que las características pertinentes de las medidas en litigio no respaldan la conclusión de que, al apoyarse en supuestas subvenciones otorgadas a productores de insumos, entre otros factores, como base fáctica para sus determinaciones preliminares y definitivas del punto de referencia, el USDOC estuviera adoptando una medida específica contra esas supuestas subvenciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC.

---

[402] Respuesta de China a la pregunta 57 del Grupo Especial, párrafo 228.

[403] El requisito de que concurran los elementos constitutivos de una subvención puede "incluir casos en que los elementos constitutivos del dumping o de una subvención se encuentren implícitos en la medida". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 244).

[404] Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), página 3.

[405] Respuesta de China a la pregunta 55 del Grupo Especial, nota 201 (en que se hace referencia a la determinación definitiva del punto de referencia (Prueba documental CHN-21), página 12). (sin cursivas en el original)

7.4.2.4 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC

7.246. Recordamos que:

> [U]na medida que *no* sea "específica" en el sentido del ... párrafo 1 del artículo 32 del *Acuerdo SMC*, pero se refiera no obstante al dumping o a las subvenciones, no está prohibida por ... el párrafo 1 del artículo 32 del *Acuerdo SMC*.[406]

7.247. En el presente asunto, aunque ciertamente es posible que el Memorándum sobre los puntos de referencia "se refiera ... a las subvenciones", no representa ni prescribe una medida que sea específica, o contra las subvenciones, en el sentido del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC.

7.248. Sobre esa base, rechazamos el argumento de China de que el hecho de apoyarse en subvenciones a productores de insumos en las determinaciones en litigio representa una medida específica adoptada contra los "'beneficios directos e indirectos' supuestamente otorgados a las empresas de propiedad estatal"[407] y concluimos, por lo tanto, que China no ha demostrado que las determinaciones preliminares y definitivas del USDOC en las investigaciones en virtud del artículo 129 OCTG, Tubos, Tubos de presión y Paneles solares sean incompatibles con el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC.

7.249. Por lo tanto, concluimos que China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 OCTG, Tubos, Tubos de presión y Paneles solares.

7.5 Alegación de China al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en relación con la especificidad *de facto*

7.250. China alega que las determinaciones de especificidad *de facto* formuladas por el USDOC siguen siendo incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC porque el USDOC no tuvo en cuenta el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones pertinente. La alegación de China se basa tanto en la interpretación supuestamente incorrecta que hizo el USDOC de las prescripciones de la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC como en el argumento de que la determinación de especificidad formulada por el USDOC no está respaldada por las pruebas obrantes en el expediente.[408]

7.5.1 Principales argumentos de las partes

7.251. China aduce que el USDOC no identificó debidamente un "programa de subvenciones", en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 2, ni tuvo debidamente en cuenta el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones. En particular, China aduce que el USDOC se apoyó en pruebas de las transacciones específicas realizadas durante el período objeto de investigación respecto de las que se había constatado que otorgaban subvenciones susceptibles de medidas compensatorias, pero no identificó un "plan o sistema" de conformidad con el cual se habían concedido las subvenciones en cuestión.[409] China sostiene además que el USDOC no identificó adecuadamente a todos los usuarios potenciales del supuesto programa de subvenciones, por lo que no pudo determinar si el número de usuarios reales del programa de subvenciones era limitado en relación con los receptores que podrían haber tenido derecho a acogerse al programa de subvenciones en cuestión.[410] Además, China aduce que el USDOC no estableció la duración del supuesto programa de subvenciones, ya que basó su determinación de que el programa de subvenciones no se había aplicado "solo ... durante un período de tiempo limitado" en el hecho de

---

[406] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ley de compensación (Enmienda Byrd)*, párrafo 262. (las cursivas figuran en el original)

[407] Respuesta de China a la pregunta 55 del Grupo Especial (en que se hace referencia al Memorándum sobre los puntos de referencia (Prueba documental CHN-20), páginas 17 y 18).

[408] Primera comunicación escrita de China, párrafo 313.

[409] Primera comunicación escrita de China, párrafos 320-322; segunda comunicación escrita de China, párrafos 199-201.

[410] Primera comunicación escrita de China, párrafos 323-325; segunda comunicación escrita de China, párrafo 202.

que las empresas de propiedad estatal chinas comenzaron a producir los insumos en cuestión en la década de 1950. Sin embargo, China sostiene que ello simplemente constituye una prueba, a lo sumo, de que el Gobierno de China ha proporcionado contribuciones financieras durante ese período, y no una prueba de que el Gobierno de China concediera subvenciones durante ese período, como exige el párrafo 1 c) del artículo 2.[411]

7.252. Los Estados Unidos sostienen que han cumplido la resolución del OSD pertinente, ya que el USDOC "abordó el aspecto del párrafo 1 c) del artículo 2 relativo al 'período' con gran detalle y lo consideró junto los demás factores del párrafo 1 c) del artículo 2 al formular sus determinaciones de especificidad".[412] En particular, los Estados Unidos sostienen que el USDOC solicitó información sobre cada uno de los programas de subvenciones pertinentes, examinó pruebas obrantes en el expediente que confirmaban la existencia de un programa en cada caso y explicó de manera razonable y adecuada por qué había constatado que el suministro sistemático de insumos constituía un programa de subvenciones en las determinaciones impugnadas.[413] Los Estados Unidos aducen además que el USDOC no estaba obligado a limitar su análisis de la especificidad al suministro de insumos que se suministraban por una remuneración inferior a la adecuada, ya que no hay obligación alguna, al examinar un programa de subvenciones, de considerar únicamente las actividades que den lugar al otorgamiento de un beneficio.[414] Los Estados Unidos sostienen, por lo tanto, que, para identificar un programa de subvenciones, "no es necesario que el suministro repetido de insumos conste exclusivamente de insumos *subvencionados*"[415], y que el USDOC constató adecuadamente que el suministro repetido de insumos constituía una serie de acciones sistemáticas que probaba la existencia de un programa de subvenciones.[416] Por último, los Estados Unidos aducen que las pruebas obrantes en el expediente del USDOC respaldaban una determinación de que el número limitado de receptores de la subvención no era resultado de la duración limitada del programa de subvenciones en cuestión.[417]

7.5.2 Principales argumentos de los terceros

7.253. La Unión Europea sostiene que, para establecer la existencia un programa de subvenciones, puede ser suficiente demostrar que distintas empresas recibían "sistemáticamente" insumos por un valor inferior al adecuado durante un determinado período.[418] La Unión Europea considera que, cuando distintas empresas de un sector específico reciben sistemáticamente un insumo a cambio de una remuneración inferior a la adecuada, hay un sólido indicio de que esa medida es "utilizada por un número limitado de determinadas empresas" y puede no ser necesario que la autoridad investigadora indague sobre si otras empresas o ramas de producción tuvieron acceso a la misma subvención.[419] La Unión Europea sostiene además que, en el contexto del párrafo 1 c) del artículo 2, "la autoridad investigadora no tiene que evaluar la vida entera [de la subvención]"; antes bien "la autoridad investigadora debe evaluar si hay algo que indique que la utilización por un número limitado de empresas puede ser resultado de la breve duración del programa", por ejemplo si "la subvención se encuentra aún en su 'fase de inicio' y podría hacerse más ampliamente disponible en su debido momento".[420] En cuanto a las medidas no escritas, como en el presente asunto, la Unión Europea aduce que la autoridad investigadora "debe hacer esa evaluación sobre la base de toda la información fáctica y todas las circunstancias fácticas de que se tenga conocimiento".[421]

---

[411] Primera comunicación escrita de China, párrafos 336-340; segunda comunicación escrita de China, párrafos 205-211.

[412] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 287; véase también la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 242.

[413] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 233.

[414] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 293-297.

[415] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 235. (las cursivas figuran en el original)

[416] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 300 y 301; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 235-239.

[417] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 288-291; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 242 y 243.

[418] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 77.

[419] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 78.

[420] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 83.

[421] Comunicación presentada por la Unión Europea en calidad de tercero, párrafo 82.

7.5.3 Evaluación realizada por el Grupo Especial

7.5.3.1 Introducción

7.254. El Grupo Especial inicial constató que el USDOC había actuado de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC al no tener en cuenta los dos factores enumerados en la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 -entre los que se incluye "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones"- cuando hizo las determinaciones sobre especificidad en 12 de las investigaciones en materia de derechos compensatorios impugnadas.[422] Esa constatación no fue apelada por los Estados Unidos.[423] En la presente diferencia sobre el cumplimiento se nos plantea, por lo tanto, la cuestión de si las determinaciones de especificidad de los insumos revisadas formuladas por los Estados Unidos de los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio cumplen el párrafo 1 c) del artículo 2.

7.255. El párrafo 1 c) del artículo 2 dispone que, "[s]i hay razones para creer que la subvención puede en realidad ser específica aun cuando de la aplicación de los principios enunciados en los apartados a) y b) resulte una apariencia de no especificidad, podrán considerarse otros factores", entre los que se incluye "la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas". Además, el párrafo 1 c) del artículo 2 dispone que "se tendrá en cuenta … el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones" al considerar si una subvención es, de hecho, específica.

7.256. El punto de partida de un análisis de la especificidad es la medida que se ha determinado constituye una subvención de conformidad con el párrafo 1 del artículo 1.[424] La evaluación de la especificidad en el marco del artículo 2 debe distinguirse, por lo tanto, de la prescripción de demostrar la *existencia* de una subvención en el marco del párrafo 1 del artículo 1, ya que "[e]l párrafo 1 del artículo 2 presupone la existencia de una contribución financiera que otorga un beneficio, y se centra en si esa subvención es *específica*".[425] En consecuencia, el requisito de especificidad enunciado en el artículo 2 concierne al establecimiento de una limitación del acceso a una subvención, no a la existencia de la subvención misma, que está regulada por el párrafo 1 del artículo 1.[426]

7.257. Por lo tanto, cuando una autoridad investigadora ha establecido la existencia de una subvención durante el período objeto de investigación, debe, como parte de su análisis de la especificidad: considerar si se dan los factores enunciados en la segunda frase del párrafo 1 c) del artículo 2, incluida "la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas"; y tener en cuenta el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones.

7.258. La referencia a "un programa de subvenciones" en el contexto del análisis de la especificidad *de facto* hace pensar que la especificidad *de facto* de una subvención debe evaluarse en un "marco analítico … más amplio"[427] que el marco para establecer la existencia de una subvención con arreglo al párrafo 1 del artículo 1. En particular, un análisis de la especificidad en el marco del párrafo 1 del artículo 2 no se centra únicamente en si una subvención se ha otorgado a receptores concretos, "sino que abarca también a todas las empresas o ramas de producción con derecho a recibir esa misma subvención".[428] Es pertinente tener en cuenta si se han otorgado

---

[422] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 7.257 y 8.1 v).

[423] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.156.

[424] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.140 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 747).

[425] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.144. (las cursivas figuran en el original)

[426] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.236; véase también el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China)*, párrafo 9.21 ("el requisito de especificidad no se refiere a la existencia de una subvención, de la que trata el párrafo 1 del artículo 1, sino al acceso a ella").

[427] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141.

[428] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.140 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 753).

subvenciones a receptores de conformidad con algún tipo de plan o sistema, lo que puede ser demostrado por la existencia de una serie de acciones sistemáticas conforme a las cuales se proporcionan a determinadas empresas contribuciones financieras que otorgan un beneficio.[429] Un examen de la existencia de un plan o sistema concerniente a la utilización de la subvención en litigio puede también requerir una evaluación del funcionamiento de ese plan o sistema a lo largo de un período de tiempo.[430]

7.259. La expresión "se tendrá en cuenta" de la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 se ha interpretado en el sentido de que impone la obligación de "tomar algo en consideración o tomar conocimiento de algo".[431] Por lo tanto, en el presente asunto, la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 exige que el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones pertinente forme parte de la consideración por el USDOC de la cuestión de si la subvención fue utilizada por un número limitado de determinadas empresas. El objetivo de esa indagación es determinar si el número limitado de usuarios es resultado del acceso limitado al programa de subvenciones, o si es simplemente una consecuencia del breve período durante el que se ha aplicado el programa.

7.260. Teniendo en mente este marco analítico, procedemos a examinar el argumento de China en relación con el criterio jurídico aplicable a la obligación de tener en cuenta el período durante el que se haya aplicado un programa de subvenciones. Después evaluamos las etapas seguidas por el USDOC para formular sus determinaciones de especificidad de los insumos revisadas.

7.5.3.2 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico erróneo en el marco de la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.261. Recordamos que la alegación de China al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 se basa en el hecho de que el USDOC supuestamente no tuvo en cuenta el período durante el que se había aplicado el programa de subvenciones. En respaldo de esa alegación, China aduce que el USDOC tenía que identificar la existencia, el contenido y el alcance de cualquier programa o cualesquiera programas de subvenciones, así como la duración del programa o de los programas en cuestión.[432]

7.262. Un punto inicial de discrepancia entre las partes guarda relación con lo que una autoridad investigadora debe demostrar para establecer la existencia de un programa de subvenciones no escrito. A juicio de China, una autoridad debe demostrar la existencia de una serie de acciones sistemáticas por las que se otorgan una contribución financiera y un beneficio a un receptor.[433] A juicio de los Estados Unidos, el análisis se centra en la serie de acciones sistemáticas conforme a las cuales se proporcionó la subvención identificada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo SMC. En el presente asunto, los Estados Unidos aducen que "el suministro repetido de insumos es prueba de la serie de acciones o la actividad que constituye un programa", con independencia de que el suministro repetido conste exclusivamente de insumos subvencionados.[434]

7.263. Así pues, se nos pide que abordemos la cuestión de, qué se exige para identificar un programa de subvenciones en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 y, en particular, si una autoridad investigadora está obligada a demostrar que se otorgan sistemáticamente subvenciones (es decir, contribuciones financieras que otorgan un beneficio) en el marco de ese programa o si, la concesión sistemática de una contribución financiera será suficiente para identificar un programa de subvenciones.

7.264. A nuestro juicio, las prescripciones del párrafo 1 c) del artículo 2 deben entenderse a la luz de la distinción fundamental entre la determinación de que existe una subvención en el marco del artículo 1 y la constatación de especificidad *de facto* en el marco del artículo 2, que se basa en consideraciones diferentes. Recordamos, además, que el análisis de la existencia de un programa

---

[429] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141.
[430] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.142.
[431] Informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.969 (en que se hace referencia a *The New Shorter Oxford Dictionary*, cuarta edición, A. Stevenson (editor) (Oxford University Press, 1993), página 15).
[432] Primera comunicación escrita de China, párrafos 314-332.
[433] Respuesta de China a la pregunta 42 b) del Grupo Especial, párrafos 196 y 197.
[434] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 235.

de subvenciones forma parte del "marco analítico … más amplio" prescrito en el contexto del análisis de la especificidad *de facto* en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2. En particular, un examen de la existencia de un plan o sistema concerniente a la utilización de la subvención en litigio puede requerir una evaluación del funcionamiento de ese plan o sistema a lo largo de un período de tiempo que sea más largo que el período objeto de investigación para evaluar la existencia de una subvención en el marco del párrafo 1 del artículo 1 del Acuerdo SMC.

7.265. Señalamos, en este contexto, que en la diferencia inicial el Órgano de Apelación constató lo siguiente:

> El mero hecho de que se hayan proporcionado contribuciones financieras a determinadas empresas no es … suficiente para demostrar que esas contribuciones se han otorgado de conformidad con un plan o sistema a los efectos del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC. Para establecer que el suministro de contribuciones financieras constituye un plan o sistema en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 2, la autoridad investigadora debe disponer de pruebas suficientes de la existencia de una serie de acciones sistemáticas en virtud de las cuales se proporcionan a determinadas empresas contribuciones financieras que otorgan un beneficio.[435]

7.266. Interpretamos esta constatación en el sentido de que distingue la "serie de acciones sistemáticas" que demuestra la existencia de un programa de la mera concesión de contribuciones financieras a los receptores. Ello está en consonancia con el sentido corriente del término "*programme*" ("programa"), que alude a "*a plan or scheme of any intended proceedings (whether in writing or not); an outline or abstract of something to be done*" (un plan o sistema para cualquier modo de proceder previsto (tanto escrito como no escrito); un esquema o resumen de algo que ha de hacerse).[436] Así pues, la mera concesión de contribuciones financieras no es suficiente. Esa concesión debe tener lugar en el contexto de un programa en virtud del cual se otorgan subvenciones. En consecuencia, constatamos que, para identificar un programa de subvenciones, la autoridad investigadora debe tener "pruebas suficientes" de que las contribuciones financieras identificadas como contribuciones financieras que otorgan un beneficio y, por lo tanto, como subvenciones se hicieron en el marco de un plan o sistema.

7.267. Por estas razones, consideramos que la autoridad investigadora puede demostrar la existencia de un programa de subvenciones sobre la base de pruebas de lo siguiente: a) la existencia de una subvención en el sentido del párrafo 1 del artículo 1; y b) un "plan o sistema" conforme al cual esa subvención se ha proporcionado a determinadas empresas.

7.268. Otro punto de discrepancia entre las partes es la cuestión de si una autoridad investigadora que trate de tener en cuenta el período durante el que se ha aplicado un programa de subvenciones debe identificar la duración total del programa de subvenciones. China aduce que "debe tenerse en cuenta la totalidad del período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones", ya que el párrafo 1 c) del artículo 2 no califica ni limita la referencia al "período".[437] China sostiene, por lo tanto, que, "[a]l no establecer la duración del programa de subvenciones en cuestión, el USDOC necesariamente omitió tener en cuenta la duración y, por consiguiente, infringió el párrafo 1 c) del artículo 2".[438] Al contrario, los Estados Unidos sostienen que "el párrafo 1 c) del artículo 2 no exige que la autoridad investigadora establezca la totalidad del período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".[439]

7.269. Consideramos que las prescripciones del párrafo 1 c) del artículo 2 deben entenderse en relación con la naturaleza y el objeto del análisis de la especificidad en cuestión. En particular, recordamos que "tener en cuenta" el período durante el que se haya aplicado un programa de subvenciones forma parte de una evaluación de si el número limitado de usuarios reales del programa puede explicarse por la brevedad del período durante el que se ha aplicado el programa.

---

[435] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.143.
[436] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, nota 674.
[437] Respuesta de China a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 188.
[438] Observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 77.
[439] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 41 del Grupo Especial, párrafo 207.

7.270. No excluimos que una autoridad investigadora pueda estar obligada, en algunos casos, a considerar algo más que las transacciones de subvención individuales durante el período objeto de investigación a fin de tener debidamente en cuenta el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones pertinente.[440]

7.271. Al mismo tiempo, una autoridad investigadora puede ser capaz de demostrar que la duración del programa no es la razón del número limitado de receptores de la subvención, sin establecer la duración total programa. Además, tenemos presente que "un análisis de la especificidad *de facto* con arreglo al apartado c) parecería ser más pertinente y útil en el contexto de subvenciones con respecto a las cuales el derecho a obtenerlas o las limitaciones del acceso a ellas no estén explícitamente previstos en una ley o un reglamento".[441] En el caso de tales programas de subvenciones no escritos, en los que las condiciones para tener derecho a obtener la subvención no se establecen explícitamente en instrumentos escritos, puede haber límites inherentes a la capacidad de la autoridad investigadora de evaluar la duración total de un programa de subvenciones, o quiénes son *todos* los que se habían beneficiado de él en el pasado o podrían beneficiarse de él.

7.272. Esa es la razón por la que el párrafo 1 c) del artículo 2 "otorga a las autoridades investigadoras cierta flexibilidad para examinar la especificidad en varias hipótesis fácticas que puedan plantearse" cuando formulan una determinación de especificidad *de facto*, mientras que "la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 actúa como una salvaguardia que mantiene esa flexibilidad bajo control".[442] En función de las diferentes hipótesis fácticas que puedan plantearse, no excluimos que una autoridad investigadora pueda cumplir la obligación de tener en cuenta "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones" sin determinar la duración completa del programa en cuestión.

7.273. Sobre la base de lo que antecede, no consideramos que el párrafo 1 c) del artículo 2 imponga en todos los casos la obligación de establecer la duración total del programa. Antes bien, para cumplir la prescripción de la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 bastaría con demostrar que el programa se ha aplicado por una duración que no explica por sí sola "la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas".[443]

7.274. Después de haber llegado a esta conclusión en relación con el criterio jurídico en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2, procedemos a evaluar si el USDOC cumplió dicha disposición en su determinación de que las subvenciones en cuestión eran específicas *de facto*. Recordamos que China aduce que el USDOC no demostró que tuviera en cuenta el período durante el que se había aplicado el programa de subvenciones.

---

[440] Como ha señalado el Órgano de Apelación, "si se interpreta en un sentido demasiado restrictivo, toda transacción de subvención sería, por definición, específica respecto de quien la recibe", y el párrafo 1 del artículo 2 ofrece otro contexto -incluida la referencia a un "programa de subvenciones" del párrafo 1 c) del artículo 2- que "sugiere un marco potencialmente más amplio para examinar la especificidad". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 749). Además, como ha señalado el Órgano de Apelación, un análisis de la especificidad en el marco del párrafo 1 del artículo 2 no se centra únicamente en si una subvención se ha otorgado a receptores concretos, "sino que abarca también a todas las empresas o ramas de producción con derecho a recibir esa misma subvención". Por lo tanto, una indagación sobre la especificidad puede requerir que se determine "qué otras empresas o ramas de producción tienen acceso a esa misma subvención en virtud de ese programa de subvenciones", por lo que "[p]rocede … examinar no solo quiénes son los receptores *reales* de una subvención en particular, sino también quiénes la habían recibido *en el pasado* o *podrían* recibirla". (Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.140; *Estados Unidos - Grandes aeronaves civiles (2ª reclamación)*, párrafo 753 (las cursivas figuran en el original)).

[441] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.129.

[442] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.252.

[443] Véase también el informe del Grupo Especial, *CE y determinados Estados miembros - Grandes aeronaves civiles*, párrafo 7.970 (en que se constata que "la utilización … de la cuantía total de las subvenciones otorgadas [en el marco de un programa de subvenciones a lo largo de toda la duración del programa] … quizá no sea apropiada en todos los casos" al evaluar la especificidad *de facto* en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2, en el contexto de "la concesión de cantidades desproporcionadamente elevadas de subvenciones a determinadas empresas").

7.5.3.3 La cuestión de si las determinaciones de especificidad *de facto* formuladas por el USDOC son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.5.3.3.1 Las determinaciones de especificidad *de facto* de los insumos formuladas por el USDOC

7.275. Habida cuenta de las recomendaciones formuladas por el OSD[444], el USDOC "reconsider[ó]" sus determinaciones de especificidad con respecto a los programas de subvenciones en cuestión en el marco de sus procedimientos en virtud del artículo 129.[445] En un Memorándum emitido el 31 de diciembre de 2015 (el Memorándum sobre la especificidad de los insumos)[446], el USDOC explicó su "análisis preliminar de la diversificación de las actividades económicas y del período" en el contexto de los procedimientos en virtud del artículo 129 pertinentes.

7.276. En el Memorándum sobre la especificidad de los insumos el USDOC explicó que una determinación de especificidad *de facto* debida al número limitado de empresas o ramas de producción "se basa en si la subvención está ampliamente disponible y se utiliza de manera generalizada en todos los sectores de la economía del país investigado".[447] El USDOC citó el ejemplo de la investigación OCTG, en la que el Gobierno de China había declarado que siete ramas de producción[448] utilizaban los insumos pertinentes (discos y palanquillas de acero). Sobre la base de esa información, "el [USDOC] analizó los receptores de ese programa de subvenciones y determinó que una subvención proporcionada únicamente a las [siete] ramas de producción … no era una subvención que estuviera ampliamente disponible y se utilizara de manera generalizada en todos los sectores de la economía de la República Popular China. Por lo tanto, el [USDOC] constató que ese programa era específico *de facto*, porque el número de receptores era limitado".[449]

7.277. Con respecto al establecimiento de la existencia de un "programa de subvenciones no escrito", el USDOC declaró en su determinación preliminar de especificidad de los insumos lo siguiente: "[s]obre la base de la información sobre las compras de insumos relativa a cada caso específico, que fue comunicada al [USDOC] en las 12 investigaciones [en materia de derechos compensatorios] y recopilada en el Memorándum sobre los insumos del Departamento, constatamos de manera preliminar que hay pruebas suficientes en cada una de las 12 investigaciones [en materia de derechos antidumping] de que organismos públicos suministraron sistemáticamente [los insumos pertinentes] por [una remuneración inferior a la adecuada] a productores en la República Popular China".[450] El "Memorándum sobre los insumos", en el que se facilita "información … relativa a cada caso específico", se incorporó al expediente como anexo de las determinaciones preliminares formuladas por el USDOC en los procedimientos en virtud del artículo 129, y en él se presenta información "de dominio privado" (es decir, confidencial) sobre cada caso en la que se han suprimido determinados elementos, con una sección sobre la especificidad de los insumos que contiene un "ejemplo de 'actividad sistemática'" en que se han suprimido las entradas correspondientes al productor del insumo, el declarante, el insumo y el número de transacciones de venta.[451]

---

[444] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafos 7.257 y 8.1 v).

[445] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 19.

[446] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23).

[447] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), página 2.

[448] A saber, las ramas de producción de barras de refuerzo, barras ordinarias, hierro comercial en barras, perfiles ligeros, productos planos, varillas de acero y tubos sin soldadura.

[449] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), páginas 2 y 3 (en que se citan "OCTG y el Memorándum sobre las cuestiones y la decisión conexo, página 15"). Los documentos en que se basa la investigación inicial, correspondientes a la investigación OCTG y a otras investigaciones, no se han incorporado al expediente del presente procedimiento sobre el cumplimiento.

[450] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 19. Los insumos pertinentes citados por el USDOC fueron las bobinas de acero inoxidable, el acero laminado en caliente, las varillas de acero, los discos de acero, la sosa cáustica, los tubos sin tratar, el aluminio primario, los tubos sin soldadura, las palanquillas y palancones de acero para aplicaciones comunes, el polisilicio y el carbón de coque).

[451] Memorándum sobre los insumos (Prueba documental USA-126); determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 1. El

7.278. En relación con la duración de la aplicación del programa de subvenciones, el USDOC explicó que había formulado diversas preguntas "[a] fin de tomar en consideración el período en el análisis de la especificidad *de facto* realizado por el Departamento", incluso en el "apéndice de preguntas estándar"[452] del cuestionario en materia de derechos compensatorios, en el que se solicitaba información sobre lo siguiente:

a. la fecha en que se estableció la subvención[453];

b. el número de receptores del programa en un período de cuatro años (el año en el que la empresa declarante obtuvo la aprobación para recibir asistencia en el marco del programa, así como cada uno de los tres años precedentes)[454]; y

c. "con respecto a los programas de suministro de insumos [por una remuneración inferior a la adecuada] en cuestión en los 12 asuntos que fueron objeto de la diferencia, datos correspondientes a tres años sobre la rama de producción que suministra el insumo pertinente".[455]

7.279. En los procedimientos en virtud del artículo 129 en litigio, el USDOC también preguntó, en cada uno de los 12 procedimientos, lo siguiente: a) dese hace cuánto tiempo las empresas de propiedad estatal producen y venden los insumos en China; b) desde hace cuánto tiempo se producen los insumos en China; y c) desde hace cuánto tiempo se consumen los insumos en China.[456] El Gobierno de China respondió en 5[457] de los 12 casos abarcados por los procedimientos en virtud del artículo 129, pero no facilitó ninguna respuesta en los otros 7 casos. En sus respuestas, el Gobierno de China declaró que las empresas de propiedad estatal comenzaron a producir y vender los insumos en cuestión en la República Popular China en algún momento durante el período abarcado por el Primer Plan Quinquenal (1953-1957), y posiblemente antes, y que "es razonable suponer que el insumo en cuestión se ha consumido en la República Popular China" desde la fecha de si fundación.[458]

Memorándum sobre los insumos también figura como documento adjunto a la determinación preliminar del USDOC en la Prueba documental CHN-4.

[452] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), página 6. Las preguntas y respuestas del "apéndice de preguntas estándar" no se han incorporado al expediente del presente procedimiento sobre el cumplimiento.

[453] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), nota 19 (en que se cita, "por ejemplo, el cuestionario en materia de derechos compensatorios en *Certain Kitchen Shelving and Racks from the People's Republic of China* (cuestionario sobre los soportes para la cocina) sección II, apéndice I, preguntas estándar A; el cuestionario en materia de derechos compensatorios correspondiente a la investigación *High Pressure Steel Cylinders from the People's Republic of China* (cuestionario sobre los cilindros de acero), sección II, apéndice I, preguntas estándar A").

[454] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), nota 20 (en que se citan, "por ejemplo, el cuestionario sobre los soportes para la cocina, sección II, apéndice I, pregunta F.6; el cuestionario sobre los cilindros de acero, sección II, apéndice I, pregunta G.2"). El USDOC explicó además que en el apéndice de preguntas estándar se solicitaba al Gobierno de China que "facilit[ara] la siguiente información, en forma de cuadro, en relación con el número de empresas y ramas de producción receptoras y la cuantía de la asistencia aprobada en el marco de este programa con respecto al año en que cualquiera de las empresas que son declarantes obligatorios haya obtenido la aprobación para recibir asistencia, así como respecto de cada uno de los tres años precedentes". (*Ibid.*, nota 2).

[455] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), nota 21 (en que se cita, "por ejemplo, el cuestionario sobre los soportes para la cocina, 11-5 y 11-6; el cuestionario sobre los cilindros de acero, JI-ll a II-19"). El USDOC explicó además que el período de tres años constaba del año de percepción de la subvención y los dos años anteriores para la rama de producción china que vendía el insumo en cuestión en cada uno de los 12 casos. Según el USDOC, la utilización de un período de tres años, era, en parte, "un arreglo práctico para las partes en un procedimiento en materia de derechos compensatorios", debido a la posible dificultad de facilitar "datos de uso detallados correspondientes a varios años anteriores". El USDOC consideraba que, "[m]ás importante aún, [su] experiencia ha demostrado que tres años de datos proporcionan un reflejo razonable del uso y la distribución del programa de subvenciones en el momento de su concesión al declarante". (*Ibid.*, nota 25).

[456] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), página 7.

[457] Tubos de presión, Tubos, Estanterías para la cocina, OCTG y Cilindros de acero.

[458] Respuesta del Gobierno de China al cuestionario sobre los organismos públicos (Prueba documental CHN-2), respuesta a las preguntas 7-9, páginas 18 y 19. Véase también el Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), página 7.

7.280. Sobre esa base, el USDOC consideró que, "como muy tarde en 1957, las empresas de propiedad estatal estaban produciendo y suministrando en la zona geográfica de China los insumos en cuestión en los cinco procedimientos en los que el Gobierno de China facilitó respuestas". Respecto de esos insumos, el USDOC concluyó de manera preliminar que el "programa de subvenciones no se ha[bía] aplicado 'sólo … durante un período de tiempo limitado' y que, por lo tanto, el período durante el que se ha[bía] aplicado el programa de subvenciones no altera[ba] la determinación del Departamento de que los programas de suministro de insumos [por una remuneración inferior a la adecuada] eran, en cada uno de esos casos, específicos *de facto*".[459] El USDOC utilizó la respuesta facilitada por el Gobierno de China en esos cincos casos como "hechos de que se tenga conocimiento" en los siete casos en que el Gobierno de China no dio respuesta a sus preguntas y, sobre esa base, formuló la misma determinación preliminar de que los programas de subvenciones no se habían aplicado solo durante un período de tiempo limitado.[460]

7.281. Ese análisis se incorporó a las determinaciones preliminares en virtud del artículo 129 formuladas por el USDOC con respecto a la especificidad *de facto* de los insumos emitidas el 25 de febrero de 2016[461], así como a las determinaciones definitivas en virtud del artículo 129 emitidas entre marzo y mayo de 2016.[462]

7.5.3.3.2 La cuestión de si el USDOC estableció debidamente la existencia de un programa de subvenciones

7.282. Comenzamos observando que el Grupo Especial inicial en las presentes actuaciones consideró que "la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas" debe evaluarse con respecto a un "programa de subvenciones", y que "el punto de partida de un análisis de la especificidad en relación con ese factor debe ser la identificación del programa de subvenciones pertinente".[463] El Grupo Especial inicial constató, con respecto a la identificación de un programa de subvenciones, que las pruebas de una "actividad o serie de actividades sistemáticas proporcionaban un fundamento objetivo para que el USDOC, en las determinaciones sobre especificidad pertinentes, identificara suficientemente la existencia de programas de subvenciones a los efectos del primero de los 'otros factores' a que se hace referencia en el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC".[464] El Órgano de Apelación consideró que "[l]as pruebas concernientes a la naturaleza y el alcance de un programa de subvenciones pueden figurar en muchas formas distintas", entre las que se incluye "una serie de acciones sistemáticas conforme a las cuales se proporcionan a determinadas empresas contribuciones financieras que otorgan un beneficio".[465]

7.283. Hemos señalado que, aunque el párrafo 1 c) del artículo 2 no establece ninguna norma estricta con respecto a la manera en que debe identificarse un "programa de subvenciones", es pertinente tener en cuenta si se han otorgado subvenciones a receptores de conformidad con algún tipo de plan o sistema. También hemos señalado que, aunque las pruebas de la existencia de "una serie de acciones sistemáticas" pueden ser especialmente pertinentes en el contexto de un *programa no escrito*[466], el mero hecho de que se hayan proporcionado contribuciones financieras a determinadas empresas no es suficiente para demostrar que esas contribuciones financieras se han otorgado de conformidad con un plan o sistema a los efectos del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

---

[459] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), páginas 7 y 8.

[460] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), páginas 8 y 9.

[461] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), páginas 19 y 20.

[462] Determinación definitiva en virtud del artículo 129 (Prueba documental CHN-5), página 2 (determinaciones formuladas en las investigaciones Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, Torón de acero, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio y Cilindros de acero), página 2 (determinación formulada en la investigación Tubos sin soldadura) y página 2 (determinaciones formuladas en las investigaciones Tubos de presión, Tubos, OCTG y Paneles solares).

[463] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.237. Tomamos nota del argumento esgrimido por los Estados Unidos en la diferencia inicial según el cual "[l]os programas de subvenciones evaluados en el marco del párrafo 1 c) del artículo 2 entrañaban el uso de un insumo específico proporcionado por una remuneración inferior a la adecuada por un número de empresas limitado". (*Ibid.*, párrafo 7.214).

[464] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 7.243.

[465] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141.

[466] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.141.

7.284. Pasando al "programa de subvenciones" identificado por el USDOC, observamos que el USDOC formuló constataciones de especificidad *de facto* en sus investigaciones iniciales después de que "analizó los receptores de ese programa de subvenciones" para determinar que "el número de receptores era limitado".[467] Además, el USDOC se apoyó en "información sobre las compras de insumos relativa a cada caso específico" para constatar que "organismos públicos suministraron sistemáticamente [los insumos pertinentes] por [una remuneración inferior a la adecuada] a productores en la República Popular China".[468] Esa "información sobre las compras de insumos relativa a cada caso específico" se recopiló en el "Memorándum sobre los insumos" adjunto a la determinación preliminar de especificidad del USDOC, que contenía, para cada investigación, bajo el epígrafe "Ejemplo de 'actividad sistemática'", información en relación con lo siguiente: a) el productor de insumos específico; b) el declarante; c) el insumo; y d) el número de transacciones de venta. La versión no confidencial de ese Memorándum, en la que se ha suprimido determinada información, hace referencia a la información que se indica a continuación[469]:

B. ESPECIFICIDAD DE LOS INSUMOS

Ejemplo de "actividad sistemática"

Productor del insumo	Declarante	Insumo	Número de transacciones de venta

En dos investigaciones[470], el "Memorándum sobre los insumos" contenía información similar bajo el epígrafe "Ejemplo de 'series de actividades'", con entradas para un declarante adicional, como se indica a continuación:

2 *Ejemplo de "serie de actividades"*

Productor del insumo	Declarante	Declarante	Insumo	Número de transacciones de venta

Esa información confidencial fue la base para la constatación del USDOC de la existencia de "pruebas suficientes en cada una de las 12 investigaciones [en materia de derechos antidumping] de que organismos públicos suministraron sistemáticamente" los insumos pertinentes.[471]

7.285. China critica que el USDOC se apoyara en "información ya obrante en el expediente de la investigación inicial que documentaba la compra de insumos por productores declarantes durante el período de un año objeto de investigación", que "consistía tan solo en pruebas en relación con las *transacciones específicas* respecto de las que el USDOC había constatado que otorgaban subvenciones susceptibles de medidas compensatorias".[472] La identificación por una autoridad investigadora de la existencia de subvenciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 1 puede informar un análisis de la especificidad *de facto* y de la existencia de un "programa de

[467] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), páginas 2 y 3 (en que se cita "OCTG y el Memorándum sobre las cuestiones y la decisión conexo, página 15"). El USDOC también explicó que, cuando "constata que un programa de subvenciones es específico *de facto* porque hay un número limitado de empresas o ramas de producción, esa determinación se basa en si la subvención está ampliamente disponible y se utiliza de manera generalizada en todos los sectores de la economía del país investigado". (*Ibid.*, página 2).

[468] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 19.

[469] Determinación preliminar relativa a la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), anexo: "Memorándum sobre los insumos"; Memorándum sobre los insumos (Prueba documental USA-126).

[470] OCTG y Torón de acero.

[471] Determinación preliminar de la condición de organismo público y la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-4), página 19.

[472] Primera comunicación escrita de China, párrafo 320. (las cursivas figuran en el original) Véanse también la primera comunicación escrita de China, párrafo 327 (en que se aduce que, "en sus determinaciones en virtud del artículo 129, el USDOC simplemente remitió a las pruebas obrantes en el expediente de las investigaciones iniciales que establecían que distintos productores declarantes habían comprado los insumos pertinentes durante el período objeto de investigación"); y las observaciones de China sobre la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 39 del Grupo Especial, párrafo 75.

subvenciones". De hecho, es posible que "el 'programa de subvenciones' pertinente en virtud del cual se otorgue la subvención en litigio a menudo ya pueda haber sido identificado y determinado en el proceso de establecimiento de la existencia de esa subvención en el marco del párrafo 1 del artículo 1".[473]

7.286. La pregunta fundamental en el presente asunto es si la información en que basó el USDOC respalda su constatación de una serie de acciones sistemáticas que prueban la existencia de un plan o sistema conforme al cual se han proporcionado las subvenciones.

7.287. A este respecto, no hallamos en el expediente del USDOC ninguna explicación de la manera en que la información obrante en el expediente, y en especial la recopilada en el Memorándum sobre los insumos, demostraba o reflejaba de otra forma el *carácter sistemático* de las acciones que probaría la existencia de un plan o sistema conforme al cual se proporcionaban subvenciones. Aunque en el Memorándum sobre los insumos se designa determinada información como "ejemplo de actividad sistemática" (o de una "serie de actividades"), no hallamos ninguna explicación de la manera en que esa información (que concierne al número de transacciones entre productores de insumos y declarantes) informa la existencia o la naturaleza del programa de subvenciones pertinente. En lugar de ello, el USDOC cita esa información como prueba de que "organismos públicos suministraron sistemáticamente" insumos por una remuneración inferior a la adecuada, sin entrar en más detalles. Por lo tanto, no consideramos que el USDOC haya dado una explicación razonada y adecuada con respecto a su identificación del programa de subvenciones pertinente a efectos de su determinación de especificidad *de facto* en el presente asunto.

7.288. A nuestro juicio, la determinación del USDOC no explica el modo en que las pruebas que obran en el expediente corroboran sus constataciones fácticas de la existencia de una actividad *sistemática*, ni el modo en que esas constataciones fácticas sirven de apoyo a su determinación sobre la existencia de un programa de subvenciones no escrito y de la especificidad *de facto* de las subvenciones pertinentes.[474] Sobre la base del expediente del USDOC, no resulta claro cómo el USDOC, apoyándose en cierto número de transacciones entre determinados productores y declarantes, acreditó la existencia del programa de subvenciones no escrito en cuestión.[475] A este respecto, aunque la información que el USDOC tenía ante sí señala claramente transacciones *repetidas*, no resulta claro en qué se basó el USDOC para concluir que esas transacciones se llevaron a cabo conforme a algún tipo de plan o sistema.

7.289. Tenemos presente la prescripción de limitar nuestro examen a las pruebas que el USDOC tuvo ante sí en el curso de la investigación. A este respecto, observamos que el USDOC solicitó información sobre "el número de receptores del *programa* en un período de cuatro años" y "datos correspondientes a tres años sobre la rama de producción que suministra el insumo pertinente" con respecto a "los *programas* de suministro de insumos [por una remuneración inferior a la adecuada]".[476] Sin embargo, las explicaciones que respaldan las constataciones o determinaciones del USDOC -con respecto a la existencia del programa de subvenciones pertinente en el marco de su análisis de la especificidad *de facto*- no parecen haberse basado en tales pruebas. De manera similar, el USDOC no parece haberse apoyado en la información que indica desde cuándo se producen y venden en China los insumos pertinentes para identificar el programa de subvenciones pertinente.

7.290. Ante nosotros, los Estados Unidos han hecho referencia al "suministro sistemático de insumos durante casi 50 años" y a "una serie de acciones regularizada y bien planificada"[477]; "un programa de acción" con arreglo al cual se suministraban esos insumos[478]; y a la posible pertinencia de la ejecución de "mandatos de política" o de "acciones por medio de las cuales China suministraba los insumos en cuestión".[479] Sin embargo, no hallamos ninguna de esas explicaciones en las determinaciones de la autoridad investigadora, y recordamos que las determinaciones de

[473] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China)*, párrafo 4.144.

[474] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 186.

[475] Véase, por ejemplo, la segunda comunicación escrita de China, párrafo 201.

[476] Memorándum sobre la especificidad de los insumos (Prueba documental CHN-23), página 6. (sin cursivas en el original)

[477] Declaración inicial de los Estados Unidos en la reunión del Grupo Especial, párrafo 39.

[478] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 45 del Grupo Especial, párrafo 216.

[479] Observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 43 del Grupo Especial, párrafo 146.

una autoridad investigadora no pueden justificarse por medio de una justificación *ex post*.[480] En consonancia con la norma de examen aplicable, nos abstenemos, por lo tanto, de considerar esos argumentos, en la medida en que no están reflejados, siquiera implícitamente, en las explicaciones dadas por el USDOC con respecto a la identificación del programa de subvenciones pertinente.

7.291. Al haber concluido que el USDOC no dio una explicación razonada y adecuada de sus conclusiones con respecto a la existencia de un programa de subvenciones, no consideramos necesario, para la resolución de la presente diferencia, seguir examinando si el USDOC tuvo en cuenta el período durante el que se aplicó el programa de subvenciones. De hecho, al no haber determinado debidamente la existencia de un programa de subvenciones, el USDOC no podía tener debidamente en cuenta el período durante el que se había aplicado un programa de subvenciones.

7.5.3.4 Conclusión con respecto a la alegación de China al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.292. Sobre la base de lo que antecede, constatamos que los Estados Unidos no cumplieron la prescripción establecida en el párrafo 1 c) del artículo 2 de "tener en cuenta el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones", porque no explicaron suficientemente sus conclusiones con respecto a la existencia del programa de subvenciones pertinente.

7.293. Concluimos, por lo tanto, que China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos de presión, Tubos, Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón de acero, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio, Cilindros de acero y Paneles solares.

7.6 Alegación de China al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC en relación con la especificidad regional

7.6.1 Principales argumentos de las partes

7.294. China impugna la determinación de especificidad regional formulada por el USDOC en el procedimiento en virtud del artículo 129 sobre Papel térmico, basándose en que el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto centrado en si era aplicable un "régimen distinto de uso de la tierra" en la zona económica en que estaban situados algunos productores/exportadores.[481]

7.295. China aduce que el USDOC debía haber determinado si "la contribución financiera (es decir, el suministro de derechos de uso de la tierra por el Gobierno) o el beneficio (es decir, el suministro de derechos de uso de la tierra por el Gobierno por [una remuneración inferior a la adecuada]), o ambos, estaban limitados a determinadas empresas situadas en una región geográfica designada".[482] Según China, una "indagación adecuada" habría exigido que el USDOC "determin[ara] si se ofrecía tierra más barata *fuera* de la zona designada en comparación con la tierra concedida dentro de la zona".[483] China considera que no había en el expediente pruebas pertinentes para esta indagación, de modo que la determinación sobre especificidad regional del USDOC no se basa en pruebas positivas.

7.296. Los Estados Unidos aducen que la determinación del USDOC es compatible con las constataciones del Grupo Especial inicial según las cuales "debe haber también alguna 'constatación […] de que el suministro de tierra dentro del polígono o la zona sea distinto del suministro de tierra fuera del polígono o la zona'".[484] En particular, los Estados Unidos aducen que el USDOC sí buscó pruebas relativas a: a) incentivos o políticas preferenciales ofrecidos a empresas en la zona; y b) si esos incentivos o políticas preferenciales estaban disponibles fuera de

[480] Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 329; *Estados Unidos - Investigación en materia de derechos compensatorios sobre los DRAM*, párrafo 186; y *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 93.

[481] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 215.

[482] Primera comunicación escrita de China, párrafo 362.

[483] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 219 (las cursivas figuran en el original).

[484] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 249 (en que se cita el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 7.352).

la zona.[485] Además, los Estados Unidos sostienen que el USDOC formuló debidamente su determinación sobre la base de las limitadas pruebas proporcionadas en la investigación y los hechos de que se tenía conocimiento por otros medios.[486]

7.6.2 Principales argumentos de los terceros

7.297. La Unión Europea sostiene que anteriores resoluciones del Órgano de Apelación respaldan la posición de que la mera existencia de un "régimen distinto de uso de la tierra " en una zona geográfica más amplia de la autoridad otorgante no dice "nada sobre si existen condiciones preferenciales para el uso de la tierra dentro de ese régimen específico". Así pues, según la Unión Europea, "[l]a autoridad investigadora debe tener en cuenta todas la pruebas pertinentes, en particular las pruebas de que se suministra tierra por una remuneración inferior a la adecuada también fuera del polígono industrial en cuestión".[487]

7.6.3 Evaluación por el Grupo Especial

7.6.3.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de especificidad regional

7.298. El primer desacuerdo entre las partes se refiere al criterio jurídico supuestamente aplicado por el USDOC en su evaluación de la especificidad regional.

7.299. En particular, para China, el USDOC no examinó si "el supuesto beneficio resultante del suministro de derechos de uso de la tierra estaba limitado a la [zona]".[488] En lugar de ello, aduce China, el USDOC aplicó un criterio jurídico de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 según el cual "todos los 'incentivos o políticas preferenciales' son pruebas potenciales de un 'régimen distinto de uso de la tierra' para el suministro de derechos de uso de la tierra".[489] China considera que este análisis de los incentivos o políticas preferenciales en la zona no es pertinente para la cuestión de si la subvención (suministro de derechos de uso de la tierra por una remuneración inferior a la adecuada) se proporcionaba únicamente dentro de la zona.

7.300. Recordamos que el Grupo Especial inicial formuló una constatación en relación con el tipo de pruebas en que una autoridad investigadora puede basarse a fin de determinar que la concesión de derechos de uso de la tierra en una zona económica es regionalmente específica. En particular, constató lo siguiente:

> [L]a concesión de derechos de uso de la tierra … dentro de un polígono industrial o una zona de desarrollo económico *puede* ser pertinente para la constatación de la existencia de una limitación, pero *solo si* se determina que el suministro de tierra dentro del polígono o la zona es <u>distinto</u> del suministro de tierra fuera del polígono o la zona. Demostrar que las condiciones para el suministro de tierra dentro del polígono o la zona eran <u>distintas</u> de las condiciones fuera del polígono o la zona, <u>y más favorables</u>, en términos de normas especiales o precios diferentes, por ejemplo, habría establecido la limitación requerida.[490]

7.301. En el contexto del procedimiento en virtud del artículo 129 en litigio, el USDOC estaba, por lo tanto, obligado a determinar que las condiciones para el suministro de tierra dentro de la zona eran distintas y preferenciales con respecto a las condiciones fuera de la zona, a fin de formular una constatación de especificidad regional.[491]

---

[485] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 310.
[486] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 311 y 312.
[487] Comunicación de la Unión Europea como tercero, párrafo 88.
[488] Primera comunicación escrita de China, párrafo 364.
[489] Primera comunicación escrita de China, párrafo 367.
[490] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 7.352. (las cursivas figuran en el original; sin subrayar en el original)
[491] Señalamos que los Estados Unidos y China están de acuerdo con este criterio. (Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 47 a) del Grupo Especial, párrafo 219; respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial, párrafos 205 y 206).

7.302. El expediente del procedimiento en virtud del artículo 129 muestra que el USDOC solicitó a los declarantes obligados pruebas de: a) incentivos o políticas preferenciales ofrecidos a empresas dentro de la zona; y b) si esos incentivos o políticas preferenciales estaban disponibles fuera de la zona.[492] Ante este Grupo Especial sobre el cumplimiento, los Estados Unidos ponen de relieve que la indagación del USDOC se refirió a la cuestión de si había acceso limitado al trato específico *preferencial* de los derechos de uso de la tierra en cuestión.[493] Así pues, el análisis de la especificidad regional realizado por el USDOC parece depender de la limitación geográfica de la subvención pertinente en la medida en que se centra en "la cuestión de si los precios o las condiciones de venta, incluidos otros incentivos vinculados con la compra de la tierra, dentro de la región geográfica en cuestión, son distintos de los ofrecidos, fuera de la región geográfica".[494]

7.303. No consideramos que el criterio jurídico aplicado por el USDOC en el contexto del procedimiento en virtud del artículo 129 fuera incompatible con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC ni que las preguntas formuladas por el USDOC durante la investigación carecieran de pertinencia para establecer la especificidad.[495] Al solicitar a los declarantes que enumeraran los incentivos o políticas preferenciales ofrecidos a empresas situadas en el polígono industrial/la zona económica en cuestión y preguntarles si esas políticas e incentivos se ofrecían también fuera de las zonas geográficas examinadas, el USDOC proporcionó a los declarantes una oportunidad de demostrar que las condiciones para el suministro de la tierra dentro del polígono o la zona no eran distintas ni preferenciales con respecto a las condiciones fuera del polígono o la zona. Como sugirió China, el USDOC trató de determinar si la autoridad otorgante estaba "suministrando derechos de uso de la tierra al mismo precio o a precios inferiores fuera de la región geográfica en cuestión".[496] El expediente indica que el Gobierno de China no proporcionó información alguna a este respecto durante el procedimiento en virtud del artículo 129.[497] La determinación preliminar de especificidad de la tierra indica también que "[n]o se recibió de ninguna otra parte interesada otra información relativa a los programas de suministro de tierra [por una remuneración inferior a la adecuada] en litigio".[498] La determinación a que llegó el USDOC en este asunto se basó, pues, en los hechos de que se tenía conocimiento.

7.304. Dado el alcance de la indagación realizada por el USDOC en el procedimiento en virtud del artículo 129 Papel térmico, rechazamos el argumento de China de que la autoridad investigadora aplicó un criterio jurídico que es incompatible con las disposiciones del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.305. Pasamos ahora al argumento separado de China de que, al utilizar los hechos de que se tenía conocimiento en la investigación Papel térmico, el USDOC no identificó hechos obrantes en el expediente que respaldaran una constatación de que la subvención estaba limitada a empresas situadas en la zona económica.

7.6.3.2 La cuestión de si el USDOC incurrió en error en su evaluación

7.306. Recordamos que China impugna la selección de los hechos y la conclusión que el USDOC extrajo de las limitadas pruebas que figuraban en el expediente del procedimiento en virtud del artículo 129 Papel térmico.

7.307. Señalamos que, en esta diferencia sobre el cumplimiento, China no alega que se haya infringido el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC, que dispone que, cuando "un Miembro interesado o una parte interesada niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite …

[492] Determinación preliminar de especificidad de la tierra (Prueba documental CHN-24), página 10.

[493] En concreto, los Estados Unidos aducen que las constataciones del USDOC se referían a pruebas de trato preferencial dentro de una zona concreta "y a si el acceso a *ese* trato específico preferencial estaba limitado como se describe en el párrafo 2 del artículo 2", de modo que "otros tipos de derechos de uso de la tierra preferenciales dentro o fuera de zonas … no son pertinentes en relación con la especificidad de la subvención en litigio" (observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial, párrafo 154 (las cursivas figuran en el original)).

[494] Determinación preliminar de especificidad de la tierra (Prueba documental CHN-24), página 6; observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 47 del Grupo Especial, párrafo 155.

[495] Respuesta de China a la pregunta 47 a) del Grupo Especial, párrafo 207.

[496] Respuesta de China a la pregunta 47 a) del Grupo Especial, párrafo 208.

[497] Determinación preliminar de especificidad de la tierra, (Prueba documental CHN-24), página 4.

[498] Determinación preliminar de especificidad de la tierra, (Prueba documental CHN-24), página 5.

podrán formularse determinaciones …, positivas o negativas, sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento". Al no haber tal alegación, no examinaremos si el uso por el USDOC de los hechos de que se tenía conocimiento en la investigación fue compatible con esta disposición ni formularemos una constatación al respecto. Dados los argumentos formulados por China en apoyo de su alegación al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC, nuestra tarea consiste en examinar si China ha demostrado que la determinación de especificidad regional formulada por el USDOC no está respaldada por los hechos en que se basó la autoridad investigadora a la luz de las pruebas y los argumentos que se le expusieron.

7.308. Nuestro análisis de si las pruebas obrantes en el expediente respaldan la determinación del USDOC resulta necesariamente afectado por la falta de cooperación de la parte demandada en el procedimiento en virtud del artículo 129 Papel térmico. El hecho de que no se respondiera a la solicitud del USDOC de información relativa a la cuestión de la especificidad regional creó una situación en la que la falta de pruebas en el expediente limitó la capacidad de la autoridad investigadora para formular determinaciones fácticas. Al examinar si las pruebas respaldan la determinación a que llegó la autoridad investigadora, consideramos pertinente tener en cuenta la indagación efectuada por la autoridad -que incluye la aplicación del criterio jurídico correcto- así como la cantidad y la calidad de la información presentada por las partes interesadas. Si se dio a los declarantes obligados una verdadera oportunidad de proporcionar información pertinente para la cuestión en litigio pero no lo hicieron, la autoridad investigadora debe, no obstante, llegar a una determinación, aunque sea sobre la base de un expediente fáctico limitado, acerca de las cuestiones en litigio en la investigación. En este asunto, el USDOC constató que el declarante no proporcionó la información necesaria y, por lo tanto, se basó en los hechos de que se tenía conocimiento y, dada la falta de cooperación del Gobierno de China, en una inferencia desfavorable.

7.309. Tenemos también presente que los grupos especiales no están autorizados a realizar un examen *de novo* de los hechos del asunto ni a sustituir la apreciación de la autoridad investigadora por la suya propia. No obstante, nuestro examen de las conclusiones a que llegó la autoridad debe ser crítico y penetrante y debe basarse en la información que obre en el expediente y las explicaciones dadas por las autoridades en su informe. En definitiva, debemos comprobar si la autoridad investigadora ha evaluado todas las pruebas pertinentes de una forma objetiva e imparcial, incluido si ha tenido en cuenta en grado suficiente las pruebas contradictorias de una forma objetiva e imparcial y ha dado respuesta a las otras explicaciones plausibles de esas pruebas.[499]

7.310. Con respecto a las constataciones fácticas del USDOC, el expediente en el presente asunto contenía dos elementos de prueba -ambos obtenidos durante la visita de verificación en la investigación inicial- relativos al precio de la tierra dentro y fuera de la zona: "el informe de valoración para el lote 2" (la tierra en cuestión dentro de la zona) y "la valoración comparativa".[500]

7.311. Los Estados Unidos sostienen que la valoración comparativa no fue apropiada para la debida comparación del precio de la tierra.[501] En particular, en el informe de verificación se señala que el método de valoración utilizado en la "valoración comparativa" fue distinto del utilizado en la valoración de la tierra en cuestión. En el informe de verificación se dice también que un funcionario de la empresa declarante "no pudo darnos una explicación técnica de los detalles de los distintos métodos de cálculo a efectos de la valoración ni las razones de los distintos enfoques, pero indicó que, según entendía, las diferencias se basan probablemente en el hecho de que el evaluador debe tener en cuenta las condiciones particulares de cada parcela de tierra".[502] Constatamos, pues, que

[499] Informe del Órgano de Apelación, *UE - Alcoholes grasos (Indonesia),* párrafo 5.84 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 97).

[500] Informe de verificación relativo al papel térmico (Prueba documental CHN-27), página 18. La valoración comparativa se describe en el informe de verificación como "una copia de un informe de valoración de la empresa evaluadora que realizó la valoración del lote 2 de GG" (la tierra en cuestión). En el informe de verificación se indica que se señaló a la autoridad que la dirección de la empresa indica que esta estaba situada fuera de la zona económica.

[501] Informe de verificación relativo al papel térmico (Prueba documental CHN-27), página 19; segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 454; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 221. Véanse también las observaciones de los Estados Unidos sobre la respuesta de China a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 161.

[502] Informe de verificación relativo al papel térmico (Prueba documental CHN-27), página 19.

el USDOC abordó expresamente la pertinencia de la valoración comparativa en la investigación inicial y citó problemas concretos con respecto a la comparabilidad de las condiciones de cada valoración.

7.312. La determinación de especificidad del USDOC se basa totalmente en los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento, en concreto la valoración de la tierra en cuestión, que hace referencia al hecho de que "[e]n esta valoración se tomaron plenamente en consideración … las políticas gubernamentales *preferenciales* para atraer a la industria, el comercio y las inversiones, por lo que el precio de valoración es de carácter particular".[503] El USDOC explicó en su determinación preliminar de especificidad de la tierra que "la valoración de la tierra efectuada por el Gobierno hacía referencia a un 'trato preferencial' para el declarante" y, sobre la base de los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento, constató que "la referencia a un precio preferencial con respecto al declarante indica que el Gobierno de China vendió la tierra en cuestión al declarante a un precio y en condiciones que no estaban al alcance de otras empresas".[504] Como explicaron los Estados Unidos en este procedimiento, el USDOC concluyó lo siguiente:

> [E]l trato preferencial … respaldaba una determinación de que existía una fijación preferencial de los precios dentro de la zona en cuestión en relación con la fijación de los precios fuera de la zona y, por lo tanto, respaldaba una determinación de especificidad regional.[505]

7.313. Los Estados Unidos aducen también que estos elementos de prueba eran "probatorios de una conclusión de que las empresas situadas en la zona recibían un trato preferencial cuando compraban derechos de uso de la tierra y, por consiguiente, demostraban la existencia de un régimen distinto de uso de la tierra y tendían a apoyar esa conclusión. Esta interpretación de las pruebas obrantes en el expediente es razonable y no es un supuesto no basado en hechos ni una especulación".[506]

7.314. No obstante, China aduce que, en la investigación inicial, la empresa declarante proporcionó:

> [U]na valoración de la tierra fuera de la [zona] que contenía un texto similar sobre el "trato preferencial". El USDOC verificó que el texto sobre el "trato preferencial" figura "en el mismo lugar del informe de valoración y en una forma exactamente idéntica", tanto en el informe de valoración para la tierra en cuestión como en la valoración comparativa de muestra para la tierra fuera de la zona.[507]

7.315. China aduce, pues, que la valoración de la tierra en cuestión que fue la base de la determinación de especificidad no puede respaldar la conclusión a que llegó el USDOC como hechos de que se tenía conocimiento.

7.316. Consideramos que la capacidad del USDOC para formular constataciones fácticas en el procedimiento en virtud del artículo 129 Papel térmico estuvo limitada por el hecho de que el Gobierno de China no respondió a las preguntas formuladas por la autoridad investigadora. Nos parece evidente que las respuestas a las preguntas formuladas por la autoridad investigadora podían haber tenido valor probatorio en la determinación de si el suministro de tierra dentro de la zona era distinto y preferencial con respecto al suministro de tierra fuera de la zona. Señalamos también que los declarantes sabían muy bien que la autoridad investigadora había expresado dudas, durante la investigación inicial, sobre las pruebas incluidas en el expediente por la empresa. Como se ha señalado anteriormente, el informe de verificación en el asunto Papel térmico indica que los métodos para calcular el precio de la tierra dentro y fuera de la zona fueron distintos, y el declarante obligado no proporcionó ninguna explicación en cuanto a "los distintos

[503] Informe de verificación relativo al papel térmico (Prueba documental CHN-27), página 19. (sin cursivas en el original) Véase también la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 221 y nota 355.

[504] Determinación preliminar de especificidad de la tierra, (Prueba documental CHN-24), páginas 11 y 12.

[505] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 311.

[506] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 221.

[507] Respuesta de China a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 211 (en que se cita el informe de verificación relativo al papel térmico (Prueba documental CHN-27), páginas 18 y 19).

métodos de cálculo a efectos de la valoración o las razones de los distintos enfoques".[508] Por último, recordamos que China no ha formulado ninguna alegación sobre el hecho de que el USDOC se basara en los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento al amparo de la disposición pertinente del Acuerdo SMC, el párrafo 7 del artículo 12. A la luz de lo que antecede, concluimos que China no ha demostrado que las pruebas obrantes en el expediente no respaldan las constataciones fácticas del USDOC ni que esas constataciones fácticas no respaldan la determinación global.

7.6.3.3 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC

7.317. Recordamos que hemos rechazado el argumento de China de que el USDOC aplicó un criterio jurídico que era incompatible con el párrafo 2 del artículo 2. Además, al no haber una alegación al amparo del párrafo 7 del artículo 12, no tenemos ninguna base para examinar la compatibilidad de la utilización por el USDOC de los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento, y China no demostró que la determinación del USDOC no estaba respaldada por sus constataciones fácticas y las pruebas obrantes en el expediente.

7.318. Concluimos, pues, que China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC en el procedimiento en virtud del artículo 129 Papel térmico.

7.7 Alegaciones de China relativas a la determinación definitiva en la investigación inicial Paneles solares

7.319. China alega que la determinación definitiva en la investigación inicial Paneles solares está incluida en el ámbito de competencia de este Grupo Especial sobre el cumplimiento porque está estrechamente relacionada con la determinación preliminar que se constató que era incompatible con el Acuerdo SMC en la diferencia inicial.[509] China alega también que la determinación definitiva es incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1, el párrafo 1 c) del artículo 2, el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC porque el USDOC se basó en las mismas constataciones erróneas que en la determinación preliminar.[510]

7.320. Consideramos que la estrecha relación entre la determinación definitiva en la investigación Paneles solares, la medida declarada como destinada a cumplir y las recomendaciones y resoluciones del OSD en la diferencia inicial en relación con la determinación preliminar en Paneles solares justifica la inclusión de la medida impugnada en el ámbito de este procedimiento del párrafo 5 del artículo 21. A este respecto, observamos la naturaleza estrechamente relacionada (es decir, la aplicación de un criterio jurídico concreto de conformidad con la misma orden de imposición de derechos compensatorios relativa a los mismos productos procedentes de China) y los efectos conexos que se derivan de la determinación resultante y la imposición de derechos compensatorios sobre los productos en cuestión.[511]

7.321. En cuanto al fondo de la alegación de China, del expediente se desprende claramente que las determinaciones definitivas de la condición de organismo público, del punto de referencia y de especificidad *de facto* en la investigación Paneles solares fueron respaldadas por las mismas explicaciones que las determinaciones preliminares. En concreto, con respecto a la condición de organismo público, el USDOC recordó su análisis de la propiedad o control gubernamentales de los productores de insumos pertinentes y confirmó las explicaciones proporcionadas en su determinación preliminar.[512] En cuanto al rechazo de los puntos de referencia internos, el USDOC justificó la utilización de puntos de referencia exteriores "cuando las ventas del gobierno constituyen una parte importante de las ventas del bien en cuestión" y reafirmó su "conclusión

[508] Informe de verificación relativo al papel térmico, (Prueba documental CHN-27), página 19.
[509] Primera comunicación escrita de China, párrafo 372.
[510] Primera comunicación escrita de China, párrafo 373.
[511] Véase también la sección 7.8.1.3 *infra.*
[512] Determinación definitiva del USDOC en la investigación inicial Paneles solares (Prueba documental CHN-28), páginas 30 y 31. Observamos que el USDOC consideró que las recomendaciones y resoluciones del OSD en el asunto DS379 sobre los organismos públicos estuvieron limitadas a las investigaciones en cuestión en esa diferencia, lo cual indica que el USDOC no aplicó un criterio jurídico revisado en sus determinaciones de la condición de organismo público en el asunto Paneles solares.

preliminar de que el Gobierno de China es la fuerza predominante en el mercado interno". Aunque el USDOC explicó que no contradecían su conclusión preliminar las tasas de penetración de las importaciones indicadas por el Gobierno de China, el USDOC constató que "la importante presencia del Gobierno de China en el mercado distorsiona todos los precios internos (incluidos los precios pagados por las importaciones)"[513], sin explicar "si los … productores de que se trataba poseían y ejercían un poder en el mercado que diera lugar a que los otros precios internos se distorsionaran, ni de qué forma lo poseían y ejercían" o "si los propios precios de las … entidades relacionadas con el gobierno estaban determinados por el mercado".[514] Por último, en cuanto a la especificidad *de facto,* el USDOC confirmó sus determinaciones preliminares sin dar ninguna indicación de que se consideraran factores adicionales de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 2 para llegar a su determinación definitiva.[515]

7.322. Recordamos que el Grupo Especial inicial constató que las determinaciones preliminares de la condición de organismo público y de especificidad eran incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC, respectivamente. Además, el Órgano de Apelación constató que la determinación preliminar del punto de referencia era incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.

7.323. Sobre la base de lo que antecede, consideramos que China ha acreditado *prima facie* que la determinación definitiva en la investigación inicial Paneles solares es incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1, el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 y con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.324. Como los Estados Unidos no han refutado los argumentos de China en relación con las determinaciones definitivas formuladas, constatamos que China ha demostrado que la determinación definitiva en la investigación inicial Paneles solares es incompatible con los párrafos 1 a) 1) del artículo 1, 1 b) del artículo 1 y 1 c) del artículo 2 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.

7.325. Concluimos, pues, que China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con los párrafos 1 a) 1) del artículo 1, 1 b) del artículo 1 y 1 c) del artículo 2 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en la determinación definitiva de la investigación inicial Paneles solares.

7.8 Alegaciones de China en relación con los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores

7.326. China alega que los Estados Unidos no se han puesto en conformidad con respecto a las medidas posteriores a las determinaciones iniciales del USDOC que se constató que eran incompatibles en la diferencia inicial. Estas medidas comprenden los exámenes administrativos y los exámenes por extinción que China sostiene que son "medidas posteriores estrechamente relacionadas" que están incluidas en el mandato del Grupo Especial en el presente procedimiento del párrafo 5 del artículo 21. China aduce además que estas "medidas posteriores estrechamente relacionadas … reflejan la aplicación continua de criterios jurídicos que son incompatibles" con las obligaciones pertinentes dimanantes del Acuerdo SMC.[516]

7.327. Trataremos primero las cuestiones relacionadas con el ámbito del procedimiento del párrafo 5 del artículo 21 y el mandato del Grupo Especial con respecto a los exámenes administrativos y los exámenes por extinción, antes de ocuparnos de si China ha establecido una presunción *prima facie* con respecto a esas medidas posteriores.

[513] Determinación definitiva del USDOC en la investigación inicial Paneles solares, (Prueba documental CHN-28), páginas 34 y 35.

[514] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 4.96.

[515] Determinación definitiva del USDOC en la investigación inicial Paneles solares (Prueba documental CHN-28), página 33.

[516] Primera comunicación escrita de China, párrafo 376.

7.8.1 La cuestión de si las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores impugnadas por China están incluidas en el ámbito de la competencia del Grupo Especial

7.8.1.1 Introducción

7.328. China identifica determinados exámenes administrativos y exámenes por extinción de las órdenes de imposición de derechos compensatorios en el anexo 3 y el anexo 4, respectivamente, de su solicitud de establecimiento de un grupo especial sobre el cumplimiento. China aduce que las determinaciones de esos exámenes posteriores están estrechamente relacionadas desde el punto de vista de su naturaleza, sus efectos y sus fechas con las medidas que los Estados Unidos declararon que adoptaron para cumplir y las resoluciones y recomendaciones pertinentes del OSD y, por lo tanto, están incluidas en el ámbito de competencia del presente Grupo Especial en este procedimiento del párrafo 5 del artículo 21 del ESD.[517] Durante este procedimiento, China identificó un examen administrativo adicional y un examen por extinción adicional en los que se formularon determinaciones posteriormente a la presentación de su solicitud de establecimiento de un grupo especial y que considera incluidos en el ámbito de competencia del Grupo Especial.[518]

7.329. Nuestro mandato en virtud del párrafo 5 del artículo 21 del ESD no está limitado a un examen de las medidas declaradas como "destinadas a cumplir" por el Miembro que ha de proceder a la aplicación. Las medidas con una relación suficientemente estrecha con la medida declarada como destinada a cumplir, y con las recomendaciones y resoluciones del OSD, pueden estar también incluidas en el ámbito de competencia de un grupo especial que actúa en virtud del párrafo 5 del artículo 21. A fin de determinar si las medidas impugnadas por China se nos han sometido debidamente, debemos "analizar esas relaciones, lo que puede, en función de los hechos concretos, requerir un examen de las fechas, la naturaleza y los efectos de las diversas medidas", así como "los antecedentes fácticos y jurídicos sobre la base de los cuales se ha adoptado una medida que se ha declarado constituye una 'medida destinada a cumplir'".[519]

7.330. Por consiguiente, procedemos a examinar la naturaleza, las fechas y los efectos de las medidas adoptadas en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción impugnadas por China para determinar si están incluidas en el ámbito de nuestra competencia en este procedimiento del párrafo 5 del artículo 21 del ESD en razón de su relación con las determinaciones en virtud del artículo 129 que los Estados Unidos declararon como medidas destinadas a cumplir, así como con las recomendaciones y resoluciones del OSD.

7.8.1.2 Principales argumentos de las partes

7.331. Con respecto a su naturaleza, China sostiene que las medidas posteriores fueron "emitidas en virtud de las mismas órdenes de imposición de derechos compensatorios que las medidas impugnadas en la diferencia inicial" y que "reflejan o bien exactamente los mismos criterios jurídicos que el OSD constató que eran incompatibles con el Acuerdo SMC en la diferencia inicial o bien los criterios jurídicos igualmente ilícitos que el USDOC aplicó en las determinaciones en virtud del artículo 129 que también se han sometido a este Grupo Especial sobre el cumplimiento".[520]

7.332. Con respecto a los efectos de las diversas medidas, China aduce que "sustituyeron a los efectos de las determinaciones iniciales en materia de derechos compensatorios de una manera que refleja la aplicación continua por el USDOC de criterios jurídicos erróneos en relación con las

[517] Primera comunicación escrita de China, párrafo 384.

[518] Primera comunicación escrita de China, notas 382 y 383. Concretamente, China hace referencia a un examen administrativo en Paneles solares y un examen por extinción en Extrusiones de aluminio, en los que se formularon determinaciones después de que presentara una solicitud de establecimiento de un grupo especial. China sostiene que esas determinaciones son abarcadas por el párrafo 32 de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, en el que China formula las mismas alegaciones contra las determinaciones en el marco de exámenes periódicos y exámenes por extinción "posteriores a las que figuran en" el anexo 3 y el anexo 4 en la medida en que, cualesquiera de esas determinaciones de exámenes periódicos y exámenes por extinción, "entrañen los mismos errores" alegados contra las determinaciones identificadas en el anexo 3 y el anexo 4 de su solicitud de establecimiento de un grupo especial. (Primera comunicación escrita de China, párrafo 434 n).)

[519] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 77.

[520] Primera comunicación escrita de China, párrafo 385.

disposiciones del Acuerdo SMC que fueron el objeto de la diferencia inicial".[521] Así pues, según China "los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores, que reflejan la aplicación continua por el USDOC de criterios jurídicos erróneos, tuvieron los mismos efectos que las medidas declaradas como 'destinadas a cumplir'".[522]

7.333. Por último, China afirma que "[c]ada examen sucesivo … está estrechamente vinculado, desde el punto de vista de las fechas, con el examen inmediatamente precedente o con la determinación inicial en materia de derechos compensatorios en litigio", y "las determinaciones iniciales en materia de derechos compensatorios en litigio fueron sustituidas por un examen posterior en que se estableció la definitiva pagadera en concepto de derechos para el período objeto de examen anterior y la tasa de depósito en efectivo para el período objeto de examen siguiente".[523] China aduce además que la fecha de la medida no es determinante y que las medidas adoptadas antes de la adopción de recomendaciones y resoluciones por el OSD pueden estar incluidas en el ámbito del párrafo 5 del artículo 21 del ESD, siempre que se demuestre que tienen un vínculo lo suficientemente estrecho con esas recomendaciones y las medidas declaradas como destinadas a cumplir.[524]

7.334. Los Estados Unidos aducen que "casi todas las medidas que identifica China se concluyeron antes del final del [plazo prudencial] el 1º de abril de 2016 y, por lo tanto, no estaban 'posteriormente estrechamente relacionadas' con las medidas destinadas a cumplir en esta diferencia".[525] Los Estados Unidos aducen además que las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción formuladas durante el curso de este procedimiento sobre el cumplimiento "necesariamente no existían en el momento en que se estableció el Grupo Especial" y, por lo tanto, "no eran medidas incluidas en el mandato del Grupo Especial".[526] Los Estados Unidos distinguen también las constataciones y los hechos relativos a las medidas posteriores en el contexto de la aplicación de las decisiones del Grupo Especial y el Órgano de Apelación relativas a la metodología de reducción a cero, afirmando que la metodología de reducción a cero es un "tipo de 'medida' mucho más simple que las determinaciones impugnadas" en este asunto, que "son determinaciones basadas en gran medida en hechos específicos que tienen en cuenta la totalidad de las pruebas pertinentes disponibles en el expediente de cada procedimiento como parte de su análisis".[527]

7.8.1.3 Evaluación por el Grupo Especial

7.335. Una de las principales afirmaciones de los Estados Unidos con respecto a la cuestión de si las medidas posteriores impugnadas están comprendidas en el ámbito de este procedimiento se refiere a las fechas de la publicación de las determinaciones pertinentes en relación con la expiración del plazo prudencial y el establecimiento de este Grupo Especial sobre el cumplimiento. En particular, los Estados Unidos cuestionan la inclusión de exámenes completados antes del final del plazo prudencial, así como de medidas que no existían en el momento del establecimiento del Grupo Especial.[528]

7.336. Los exámenes administrativos y por extinción identificados en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China existían claramente en el momento en que se estableció este Grupo Especial. Algunos de esos exámenes se completaron antes del final del plazo prudencial el 1º de abril de 2016, mientras que otros se completaron antes de que el OSD adoptara sus recomendaciones y resoluciones en la etapa inicial de la diferencia el 16 de enero de 2015.[529]

---

[521] Primera comunicación escrita de China, párrafo 386.
[522] Primera comunicación escrita de China, párrafo 386.
[523] Primera comunicación escrita de China, párrafo 387.
[524] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 230.
[525] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 321.
[526] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 322.
[527] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 266 a 268.
[528] Véase, por ejemplo, la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 314 (en que se aduce que "China no ha identificado ninguna acción, conducta u omisión ocurrida después de la expiración del plazo prudencial y antes del establecimiento del Grupo Especial del párrafo 5 del artículo 21" en relación con el ámbito del mandato del Grupo Especial en este asunto).
[529] Anexo 3 y anexo 4 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China.

7.337. Recordamos que la fecha de una medida por sí sola no es un factor decisivo en la demostración de si esta tiene un vínculo con la aplicación por un Miembro de las recomendaciones y resoluciones del OSD lo suficientemente estrecho como para quedar comprendida en el ámbito de un procedimiento del párrafo 5 del artículo 21.[530] Más fundamentalmente, excluir medidas únicamente porque sean anteriores al final del plazo prudencial parecería ser incompatible con el objetivo de dicho plazo, que es proporcionar un período en el que un Miembro que ha de proceder a la aplicación pueda adoptar medidas a fin de ponerse en conformidad con las recomendaciones y resoluciones del OSD. En principio, se esperaría que las medidas destinadas al cumplimiento se adoptaran antes del final del plazo prudencial y que los desacuerdos en cuanto a la existencia o compatibilidad de esas medidas fueran objeto de examen en virtud del párrafo 5 del artículo 21.[531] La existencia de una medida declarada como destinada a cumplir después del final del plazo prudencial no significa automáticamente que las medidas adoptadas *durante* el plazo prudencial estén excluidas del ámbito de un procedimiento sobre el cumplimiento del párrafo 5 del artículo 21. Antes bien, la cuestión de si esas medidas anteriores están debidamente comprendidas en el ámbito de un procedimiento del párrafo 5 del artículo 21 depende de otros aspectos del criterio del vínculo "estrecho" en relación con la aplicación por un Miembro de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Análogamente, las medidas anteriores a la adopción por el OSD pueden sin embargo estar comprendidas en el ámbito de un procedimiento del párrafo 5 del artículo 21 siempre que haya un vínculo lo suficientemente estrecho desde el punto de vista de su naturaleza y sus efectos.[532] Así pues, incluso si "las medidas destinadas a cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD *suelen* ser de fecha posterior a la adopción de dichas recomendaciones y resoluciones"[533], esto no es necesariamente así y, en cualquier caso, no es un requisito para que las medidas sean examinadas en un procedimiento sobre el cumplimiento.

7.338. En cuanto a las medidas que no existían en el momento del establecimiento del Grupo Especial, hay circunstancias en las que esas medidas pueden, no obstante, estar comprendidas en el mandato de un grupo especial en un procedimiento sobre el cumplimiento. Por ejemplo, se ha constatado que las modificaciones de medidas en litigio en una diferencia efectuadas durante el curso del procedimiento de un grupo especial estaban incluidas en el mandato de este cuando la medida impugnada fue modificada "sin modificar su esencia".[534] La conclusión de que una medida posterior tiene la "misma esencia" ha sido, pues, reconocida como base para constatar que "en determinadas circunstancias limitadas, medidas que se han promulgado con posterioridad al establecimiento del grupo especial pueden quedar comprendidas en el mandato de un grupo especial".[535] Además, "la exclusión *a priori* de medidas concluidas durante los procedimientos del párrafo 5 del artículo 21 podría frustrar la función de los procedimientos sobre el cumplimento", dado que:

> Una medida iniciada antes de que se recurra a un grupo especial del párrafo 5 del artículo 21 y que termina durante el procedimiento de este puede tener relación con la cuestión de si se han cumplido las recomendaciones y resoluciones del OSD. Por tanto, si esa medida incorpora la misma conducta que fue declarada incompatible con las normas de la OMC en el procedimiento inicial, demostraría que se han incumplido las recomendaciones y resoluciones del OSD.[536]

---

[530] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 224.

[531] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 229 (en que se señala que "el párrafo 3 del artículo 21 del ESD implica que la obligación de cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD tiene que satisfacerse, a más tardar, en la fecha de expiración del plazo prudencial").

[532] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafos 226-235. A este respecto, no consideramos que ninguno de los exámenes posteriores identificados por China haya ocurrido tanto tiempo antes de las recomendaciones y resoluciones del OSD como para "disolver el vínculo entre" esas medidas y las obligaciones de aplicación de los Estados Unidos. (*Ibid.,* párrafo 225).

[533] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 222. (sin cursivas en el original)

[534] Informe del Órgano de Apelación, *Chile - Sistema de bandas de precios,* párrafo 139.

[535] Informe del Órgano de Apelación, *CE - Trozos de pollo,* párrafo 156.

[536] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (Japón) (párrafo 5 del artículo 21 - Japón),* párrafo 122.

7.339. Opinamos que las medidas con una "relación especialmente estrecha con la 'medida destinada a cumplir' declarada y con las recomendaciones y resoluciones del OSD"[537] pueden estar también comprendidas en las circunstancias limitadas en que las medidas que comienzan a existir después del establecimiento de un grupo especial sobre el cumplimiento están comprendidas en el mandato de ese grupo especial.[538] Por consiguiente, procedemos a examinar la naturaleza y los efectos de las diversas medidas en litigio que tenemos ante nosotros para determinar si tienen un vínculo lo suficientemente estrecho con las recomendaciones y resoluciones del OSD en este asunto y la aplicación por los Estados Unidos de esas recomendaciones y resoluciones.

7.340. La naturaleza de las medidas en cuestión se refiere a su objeto[539], que puede comprender una diversidad de consideraciones pertinentes en el contexto específico de exámenes posteriores en asuntos sobre medidas comerciales correctivas. Por ejemplo, una coincidencia de los productos abarcados y de la cuestión sustantiva de que se trata puede indicar un vínculo estrecho en cuanto al objeto.[540] Puede ser también pertinente examinar si la cuestión sustantiva concreta fue ella misma el objeto de las recomendaciones y resoluciones del OSD.[541] Otra consideración pertinente puede ser que los exámenes y las determinaciones posteriores se efectúan en virtud de la misma "orden" que las medidas impugnadas en el procedimiento inicial, y constituyen así "etapas conectadas … que abarcan la imposición, fijación y percepción de derechos".[542] Esas similitudes pertinentes de la naturaleza de las diversas medidas pueden indicar la existencia de un vínculo lo suficientemente estrecho pese a las diferencias formales, de tal manera que, por ejemplo, "las diferencias entre las investigaciones iniciales y los exámenes administrativos en los casos relativos a derechos compensatorios no impiden que dichos exámenes estén comprendidos en el ámbito de un procedimiento sobre el cumplimiento".[543]

7.341. Al mismo tiempo, opinamos que hay límites a las situaciones en las que se puede constatar que los exámenes posteriores tienen un vínculo lo suficientemente estrecho por su naturaleza como para estar comprendidos en el ámbito de un procedimiento del párrafo 5 del artículo 21.[544] Por ejemplo, "la identidad de los productos y países abarcados por sí sola no sería una base suficiente para determinar que los [exámenes administrativos posteriores] tienen en común un nexo suficientemente estrecho, desde el punto de vista de la naturaleza, con las recomendaciones y resoluciones del OSD con respecto a las investigaciones iniciales".[545] No obstante, en el presente asunto, la coincidencia del objeto se extiende más allá de simplemente la identidad de los productos y países abarcados. China ha identificado determinaciones formuladas en el marco de exámenes administrativos y exámenes por extinción realizados de conformidad con las mismas órdenes de imposición de derechos compensatorios que fueron objeto de las resoluciones y recomendaciones del OSD. Además, a nuestro juicio, la supuesta aplicación del mismo criterio jurídico que se constató que era incompatible con las normas de la OMC en la diferencia inicial, o que fue aplicado en las medidas declaradas como destinadas a cumplir (en este asunto, las determinaciones en virtud del artículo 129), puede ser un aspecto especialmente pertinente para determinar si existe el "vínculo estrecho" requerido.

---

[537] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 77.

[538] Informe del Grupo Especial, *Australia - Salmón (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 22 (en que se constata que una medida introducida después del establecimiento de un grupo especial sobre el cumplimiento podría considerarse una medida destinada a cumplir en el sentido del párrafo 5 del artículo 21 al estar "tan claramente relacionada […], tanto desde el punto de vista del tiempo como desde el de su objeto, con los informes correspondientes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación").

[539] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 230.

[540] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 83.

[541] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 230.

[542] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 230.

[543] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 244. Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda VI (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 83.

[544] El Órgano de Apelación ha puesto de relieve que "no debe interpretarse" que sus constataciones "significa[n] que todo examen de la fijación estará necesariamente comprendido en la jurisdicción de un grupo especial del párrafo 5 del artículo 21". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 93).

[545] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 239.

7.342. Esto plantea a su vez la cuestión de si los exámenes administrativos y los exámenes por extinción tienen un vínculo lo suficientemente estrecho desde el punto de vista de sus efectos con la aplicación por los Estados Unidos de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Los efectos de una medida impugnada que pueden ser pertinentes a este respecto incluyen la posibilidad de que se perpetúe la incompatibilidad con las normas de la OMC inicialmente constatada, lo cual puede socavar el cumplimiento por un Miembro de las recomendaciones y resoluciones del OSD.[546] En este asunto, China impugna exámenes administrativos y exámenes por extinción posteriores que supuestamente implicaron los mismos errores sustantivos que se constataron inicialmente en las determinaciones pertinentes de la condición de organismo público, especificidad de los insumos, especificidad regional y del punto de referencia.

7.343. A este respecto, señalamos los argumentos de los Estados Unidos que distinguen los procedimientos sobre el cumplimiento anteriores que implican la aplicación de la metodología de reducción a cero en exámenes posteriores de órdenes de imposición de derechos antidumping. Los Estados Unidos ponen de relieve la naturaleza de las determinaciones formuladas en virtud de las órdenes en materia de derechos compensatorios en litigio en este caso, que se basan en numerosos elementos de hecho y en casos específicos, lo cual, aducen, distingue la situación de que se trata aquí de la que se daba en los procedimientos sobre el cumplimiento relativos a la reducción a cero. Por ejemplo, los Estados Unidos aducen que, mientras la aplicación de la reducción a cero, una metodología incompatible con las normas de la OMC, fue evidente en medidas posteriores:

> [L]as determinaciones de la condición de organismo público, especificidad de los insumos, especificidad de la tierra y del punto de referencia formuladas por el USDOC son determinaciones basadas en numerosos hechos específicos que tienen en cuenta la totalidad de las pruebas pertinentes disponibles en el expediente de cada procedimiento como parte de su análisis, y no es posible establecer incompatibilidad alguna con las normas de la OMC sin considerar la totalidad de las pruebas que tuvo ante sí el USDOC.[547]

7.344. En el presente asunto, la coincidencia del objeto (resultante de la aplicación de un criterio jurídico concreto en virtud de la misma orden de imposición de derechos compensatorios relativa a los mismos productos procedentes de China) influye en los efectos de las medidas pertinentes porque se refleja en la determinación resultante y la consiguiente imposición de derechos compensatorios sobre las importaciones de los productos en cuestión. En ese sentido, las medidas en litigio implican "determinaciones sucesivas" en virtud de la misma orden de imposición de derechos compensatorios y puede considerarse que "forman parte de un conjunto de acontecimientos sin solución de continuidad"[548] que tiene una estrecha relación con la aplicación por los Estados Unidos de las resoluciones y recomendaciones pertinentes del OSD. Dentro de este conjunto de acontecimientos sin solución de continuidad, los exámenes administrativos influyeron en los tipos de los derechos compensatorios y las tasas de depósito en efectivo establecidos en las determinaciones iniciales que fueron el objeto de las recomendaciones y resoluciones del OSD. Además, las determinaciones del USDOC en virtud del artículo 129 -las medidas que los Estados Unidos declararon que estaban destinadas a cumplir- tuvieron el efecto de reemplazar a exámenes administrativos anteriormente completados o fueron reemplazadas por el examen administrativo posterior identificado por China.[549] En el caso de los exámenes por extinción, las

[546] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 250. En este sentido, puede ser pertinente considerar si una medida impugnada "actualiza[...]" o "deroga[...]" los efectos de una medida declarada como destinada a cumplir (por ejemplo, determinaciones en virtud del artículo 129). (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 85).

[547] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 268. En relación con esto, los Estados Unidos ponen de relieve que "la decisión del Gobierno de China de cooperar -o no cooperar- en lo que respecta a la solicitud de información del USDOC tiene una repercusión directa en si el USDOC tiene la información necesaria para producir una constatación matizada o debe llegar a sus conclusiones sobre la base de los hechos limitados disponibles en el expediente". (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 270).

[548] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 251.

[549] En el único examen administrativo identificado por China cuya fecha es posterior a la determinación en virtud del artículo 129 pertinente (el segundo examen administrativo en Paneles solares), tomamos nota de la explicación de China de que la determinación del USDOC tuvo el efecto de generar el tipo de fijación de los derechos para el período objeto de examen pertinente y sustituir la tasa de depósito en efectivo calculada en la

determinaciones del USDOC de si es probable que continúe la subvención perjudicial no se formularon aisladamente de las determinaciones hechas o bien en las investigaciones iniciales en litigio en la diferencia inicial o bien en exámenes administrativos posteriores.[550]

7.345. Por lo tanto, no estamos convencidos de que las diferencias en cuanto al período examinado o el expediente fáctico en los diversos exámenes posteriores interrumpan ese conjunto sin solución de continuidad o nieguen el estrecho vínculo entre los efectos resultante de los elementos comunes de las diversas medidas.[551] Análogamente, no estamos convencidos de que las diferencias entre los exámenes administrativos y los exámenes por extinción de conformidad con el derecho interno estadounidense socaven la existencia de un estrecho vínculo cuando, pese a determinadas distinciones entre esos tipos de exámenes, cada examen toma como base, y por lo tanto refleja y en cierta medida incorpora, las determinaciones anteriores del USDOC con respecto a las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios.[552] Consideramos que los efectos relacionados entre sí de las determinaciones iniciales, las determinaciones en virtud del artículo 129 y las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción formuladas por el USDOC reflejan una relación especialmente estrecha a los efectos del párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

7.346. Señalamos a este respecto que la cuestión de la competencia que tenemos ante nosotros debe distinguirse de la cuestión sustantiva de si los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores son ellos mismos incompatibles con las disposiciones del Acuerdo SMC, como alega China. Por lo tanto, al concluir que hay un vínculo estrecho desde el punto de vista de la naturaleza y los efectos de las medidas pertinentes y las resoluciones y recomendaciones del OSD, no estamos preguntando si -ni constatando que- China ha demostrado que las determinaciones en el marco de los exámenes posteriores son incompatibles con las disposiciones del Acuerdo SMC invocadas por China.[553] Antes bien, en esta etapa de nuestro análisis, consideramos que la coincidencia del objeto identificada por China con respecto a los exámenes posteriores tiene repercusiones desde el punto de vista de los efectos de esas medidas que, a su vez, tienen una estrecha relación con la aplicación por los Estados Unidos de las recomendaciones y resoluciones pertinentes del OSD.

7.347. Sobre la base de lo que antecede, constatamos, por lo tanto, que los exámenes administrativos y los exámenes por extinción identificados por China, incluidos aquellos que tuvieron lugar después del establecimiento del presente Grupo Especial, están comprendidos en nuestro mandato de conformidad con el párrafo 5 del artículo 21 del ESD en razón de su estrecha relación con las recomendaciones y resoluciones del OSD y las determinaciones en virtud del artículo 129 pertinentes del USDOC.

---

determinación en virtud del artículo 129 por una tasa de depósito en efectivo revisada para el futuro. (Respuesta de China a la pregunta 61 del Grupo Especial, párrafo 234; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Madera blanda IV (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá)*, párrafo 85 (en que se exponen consideraciones similares con respecto al efecto de un examen administrativo posterior en la tasa de depósito en efectivo resultante de una determinación en virtud del artículo 129)).

[550] Respuesta de China a la pregunta 61 del Grupo Especial, párrafo 236. Además, la determinación en el marco del examen por extinción en el asunto Extrusiones de aluminio, formulada después de la determinación en virtud del artículo 129 pertinente, tuvo el efecto de proporcionar la base para el mantenimiento de los derechos compensatorios para el futuro a las tasas de depósito en efectivo calculadas en la determinación en virtud del artículo 129. (*Ibid.,* párrafo 234).

[551] Véase, por ejemplo, la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 61 del Grupo Especial, párrafo 239.

[552] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 61 del Grupo Especial, párrafos 240 y 241. Recordamos además a este respecto que las clasificaciones del derecho interno no son determinantes en la solución de diferencias de la OMC. (Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 244; *Estados Unidos - Madera blanda IV (párrafo 5 del artículo 21 - Canadá),* párrafo 82).

[553] A este respecto, no estamos de acuerdo con la afirmación de los Estados Unidos de que "la cuestión no es si un examen anual está estrechamente relacionado con una investigación; más bien, la cuestión es si las determinaciones fácticas en el marco de un examen posterior son idénticas a las determinaciones fácticas basadas en el expediente fáctico diferente de la investigación". (Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 269).

7.8.2 La cuestión de si las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores son incompatibles con el Acuerdo SMC

7.348. Las alegaciones sustantivas de China se basan en el supuesto de que las "medidas posteriores estrechamente relacionadas … reflejan la aplicación continua de criterios jurídicos que son incompatibles" con las obligaciones pertinentes dimanantes del Acuerdo SMC.[554] Los criterios jurídicos supuestamente incompatibles en cuestión son aquellos en los que se basan las determinaciones de la condición de organismo público, las determinaciones de especificidad de los insumos y de especificidad regional y las determinaciones del punto de referencia del USDOC en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción respectivos. En las secciones que figuran a continuación, analizamos cada determinación en el marco de exámenes administrativos y exámenes por extinción a la luz de las alegaciones jurídicas de China a fin de determinar si China ha acreditado *prima facie* que el USDOC actuó de manera incompatible con el Acuerdo SMC en cada una de esas determinaciones.

7.8.2.1 Exámenes administrativos en el procedimiento Estanterías para la cocina

7.349. China alega que en los tres exámenes administrativos en el procedimiento Estanterías para la cocina[555], el USDOC:

a. aplicó un criterio de propiedad y control gubernamentales para determinar que los productores de varillas y tiras de acero son organismos públicos en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC; y

b. no tuvo en cuenta, en su determinación de especificidad *de facto,* "el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante" ni "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".[556]

Sobre esta base, China alega que los tres exámenes administrativos son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.1.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de la condición de organismo público

7.350. Recordamos la constatación en la diferencia inicial[557] de que el USDOC había actuado de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 en sus determinaciones de la condición de organismo público porque "el USDOC constató que las empresas de propiedad estatal eran organismos públicos apoyándose en un concepto de control basado, en la mayoría de los casos, en la propiedad (mayoritaria) de una entidad por el gobierno".[558] Recordamos también que "las pruebas de la propiedad estatal, en sí mismas, no demuestran que el gobierno ejerce un control significativo de una entidad y no pueden, sin más, servir de base para establecer que la entidad está dotada de facultades para llevar a cabo funciones gubernamentales. En consecuencia, esas pruebas, por sí solas, no pueden sustentar la constatación de que una entidad es un organismo público".[559]

7.351. En la presente diferencia, debemos determinar si, en cada uno de los tres exámenes administrativos en Estanterías para la cocina, el USDOC constató que los productores de insumos eran organismos públicos sobre la única base de las pruebas de la propiedad o control

[554] Primera comunicación escrita de China, párrafo 376.

[555] Primer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-30); segundo examen administrativo del USDCOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-31); y tercer examen administrativo del USDOC en el procedimiento sobre estanterías para la cocina: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-33).

[556] Primera comunicación escrita de China, párrafos 390-395.

[557] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafos 7.75 y 8.1 i).

[558] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 7.73.

[559] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 7.70 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Derechos antidumping y compensatorios (China),* párrafo 346).

gubernamental y sin establecer que las entidades poseían o ejercían facultades para llevar a cabo funciones gubernamentales o estaban dotadas de ellas.

7.352. En el primer examen administrativo, el USDOC solicitó información sobre la propiedad de los productores de varillas y, "en el caso de cualesquiera productores de varillas que no son de propiedad mayoritaria del Gobierno de China, el USDOC pidió a dicho Gobierno "que determinara la propiedad remontando hasta los propietarios finales individuales o estatales".[560] El USDOC se basó también en información que parecía indicar que "el PCC ejerce un control significativo sobre las actividades en la República Popular China. Por lo tanto, la información solicitada sobre la condición de funcionarios del PCC de los propietarios individuales [era] pertinente para la cuestión de si el proveedor de varillas es una 'autoridad'".[561] En cuanto a los productores de tiras de acero, el USDOC señaló que "normalmente trata a los productores que son de propiedad mayoritaria del Gobierno o una entidad gubernamental como 'autoridades'" y solicita, pues, información en relación con la propiedad mayoritaria del Gobierno.[562]

7.353. En el segundo examen administrativo, el USDOC solicitó análogamente información sobre la propiedad de los productores de tiras y varillas de acero y, en el caso de los productores "que no son de propiedad mayoritaria del Gobierno de China", el USDOC solicitó a dicho Gobierno "que determinara la propiedad remontando hasta los propietarios finales individuales o estatales".[563] El USDOC consideró que, "[d]ada la falta de respuesta del Gobierno de China, no disponemos de información sobre la propiedad o control gubernamental de cualquiera de las empresas que suministraron tiras y varillas de acero" y, por lo tanto, llegó a la conclusión desfavorable de que los productores de tiras y varillas de acero eran organismos públicos.[564]

7.354. En el tercer examen administrativo, el USDOC solicitó información análoga y se basó en el mismo razonamiento al explicar su determinación de la condición de organismo público con respecto a los productores de tiras y varillas de acero.[565]

7.355. En las determinaciones o los expedientes de los exámenes administrativos en litigio no hallamos ninguna prueba de que el USDOC examinara otras características de los productores de insumos. Y tampoco hallamos pruebas de que el USDOC considerara si esos productores, en el momento de los exámenes, poseían o ejercían facultades gubernamentales para llevar a cabo funciones gubernamentales, o estaban dotados de ellas sobre alguna base distinta de la propiedad o el control gubernamental.

7.356. Constatamos, pues, que China ha acreditado *prima facie* que el USDOC aplicó un criterio de propiedad o control y no formuló sus determinaciones de la condición de organismo público sobre la base de si las entidades en cuestión poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban facultadas de ellas. Los Estados Unidos no han refutado los argumentos de China en relación con las determinaciones de la condición de organismo público en los exámenes en litigio.

7.357. Por lo tanto, constatamos que China ha demostrado que las tres medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

---

[560] Primer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-30), página 5. El USDOC examinó además "*la información sobre la propiedad* presentada por el Gobierno de China sobre un productor de varillas" y "si los individuos que *eran propietarios* de ese productor de varillas eran funcionarios gubernamentales o funcionarios del PCC". (*Ibid.,* páginas 5 y 6 (sin cursivas en el original).)

[561] Primer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-30), página 6. (no se reproduce la nota de pie de página)

[562] Primer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-30), página 7.

[563] Segundo examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-31), página 6.

[564] Segundo examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-31), página 6.

[565] Tercer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina: Determinación preliminar (Prueba documental CHN-32), página 5, que fue la base de la determinación definitiva. (Tercer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-33), páginas 4 y 5).

7.8.2.1.2 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa de subvenciones

7.358. En los tres exámenes, el USDOC se basó en las constataciones fácticas hechas en la "investigación subyacente" para concluir que el suministro de varillas por una remuneración inferior a la adecuada "otorgaba una subvención susceptible de derechos compensatorios". Además, el USDOC consideró en los tres exámenes que, con respecto a las varillas,"[n]inguna parte interesada proporcionó nuevas pruebas que nos hubieran llevado a reconsiderar nuestras anteriores constataciones de que … la subvención otorgada es específica".[566] En cuanto al suministro de tiras de acero por una remuneración inferior a la adecuada, en el primer examen administrativo, el USDOC se basó en el hecho de que "las ramas de producción que consumen acero [eran] limitadas en número y, por lo tanto, la subvención [era] específica".[567] En los exámenes administrativos segundo y tercero, el USDOC se basó simplemente en sus constataciones en el primer examen administrativo.[568]

7.359. Recordamos la constatación en la diferencia inicial de que el USDOC había actuado de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 en sus determinaciones de especificidad al no tener en cuenta "el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante", así como "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".[569] Constatamos que el suministro de tiras y varillas de acero por una remuneración inferior a la adecuada se consideró específico *de facto* sobre la misma base que en la investigación inicial. No hallamos en las determinaciones ni en el expediente ninguna indicación -y los Estados Unidos no señalan ninguna- de que se consideraran factores adicionales, implícita o explícitamente, durante los exámenes administrativos.

7.360. Concluimos que China ha acreditado *prima facie* que el USDOC no tuvo en cuenta los dos factores a los que se hace referencia en la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 en sus determinaciones de especificidad en los tres exámenes administrativos en Estanterías para la cocina. Consideramos también que los Estados Unidos no han refutado los argumentos de China en relación con las determinaciones de especificidad *de facto* en esos exámenes administrativos.

7.361. Por lo tanto, constatamos que China ha demostrado que las tres medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.1.3 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos Estanterías para la cocina

7.362. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en los tres exámenes administrativos Estanterías para la cocina.

---

[566] Primer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-30), página 17: "En la investigación subyacente, determinamos que este programa otorgaba una subvención susceptible de derechos compensatorios. Ninguna parte interesada proporcionó nuevas pruebas que nos hubieran llevado a reconsiderar nuestras constataciones anteriores de que … la subvención otorgada es específica." Véase también el Segundo examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-31), páginas 9-11; y el tercer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-32), páginas 8 y 9.

[567] Primer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-30), página 20.

[568] Segundo examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-31), página 11; tercer examen administrativo del USDOC en Estanterías para la cocina: Determinación preliminar (Prueba documental CHN-32), página 9.

[569] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafos 7.257 y 8.1 v).

7.8.2.2 Exámenes administrativos en el procedimiento OCTG

7.363. China alega que en los dos exámenes administrativos del procedimiento OCTG[570] el USDOC:

a. aplicó un criterio de propiedad y control gubernamentales para determinar que los productores de discos de acero son organismos públicos en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC;

b. rechazó los precios internos de los discos de acero en China para la determinación de si se otorgaba un beneficio sin disponer de ninguna prueba de que las entidades relacionadas con el Gobierno poseyeran y ejercitaran poder de mercado de una manera que distorsionara los precios internos en China; y

c. no tuvo en cuenta, en su determinación de especificidad *de facto* "el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante" ni "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".[571]

Sobre esta base, China alega que los dos exámenes administrativos son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1, el párrafo 1 b) del artículo 1, el apartado d) del artículo 14 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.2.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de la condición de organismo público

7.364. En el primer examen administrativo en OCTG, el USDOC se centró en la propiedad de los proveedores de discos de acero como base para sus determinaciones de la condición de organismo público, del modo siguiente:

a. Con respecto a los productores de discos de acero propiedad del Gobierno de China o controlados directa o indirectamente por este, el USDOC constató que esas empresas eran "'autoridades' … ya que [eran] de propiedad mayoritaria del Gobierno".[572]

b. Con respecto a los productores de discos de acero que, según alegaba el Gobierno de China, no eran de propiedad mayoritaria ni estaban sometidos al control del Estado, el USDOC trató de identificar a los "propietarios finales" "porque son los propietarios finales … los que controlan en último término a los productores de discos de acero".[573]

c. Con respecto a los productores de discos de acero propiedad de particulares, el USDOC preguntó si los "propietarios particulares finales … eran funcionarios del PCC". En la Determinación definitiva se indica que esta información es pertinente "porque … el PCC ejerce un control importante sobre las actividades en la RPC".[574]

7.365. No hallamos en la determinación ni en los expedientes ninguna indicación de que el USDOC tuvo en cuenta pruebas de que esos productores, en el momento de la investigación, poseían o ejercían facultades gubernamentales para llevar a cabo funciones gubernamentales o estaban dotados de ellas. Aunque el USDOC hizo referencia a información contenida en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC en sus explicaciones basadas en "determinadas constataciones relacionadas con el PCC", el USDOC aclaró que "[a]l describir el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC en este examen, no queremos sugerir que aplicamos en este examen el mismo criterio" expuesto en esos documentos, es decir, un análisis de si las entidades poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban dotadas de ellas. Antes bien, el USDOC describió el criterio jurídico

[570] Primer examen administrativo del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-34), páginas 9-12; segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), páginas 9-16.
[571] Primera comunicación escrita de China, párrafos 396-401.
[572] Primer examen administrativo del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-34), página 11.
[573] Primer examen administrativo del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-34), página 11.
[574] Primer examen administrativo del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-34), páginas 10 y 11.

aplicado en el primer examen del modo siguiente: "en este examen, constatamos que una entidad es una 'autoridad' si está controlada por el Gobierno".[575] A nuestro juicio, esto indica que el USDOC aplicó un criterio de propiedad o control y no formuló su determinación de la condición de organismo público basándose en si las entidades en cuestión poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban dotadas de ellas.

7.366. Concluimos, pues, que China ha acreditado *prima facie* que el USDOC aplicó un criterio de propiedad o control y no formuló su determinación de la condición de organismo público basándose en si las entidades en cuestión poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban dotadas de ellas. Los Estados Unidos no han refutado los argumentos de China en relación con la determinación de la condición de organismo público en el examen en litigio.

7.367. Por lo tanto, constatamos que China ha demostrado que la determinación de la condición de organismo público en el primer examen administrativo en OCTG es incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

7.368. En el segundo examen administrativo, en relación con los productores de discos de acero propiedad del Gobierno, el USDOC constató que "los productores de discos de acero que son de propiedad mayoritaria del Gobierno son 'autoridades' … por las razones descritas en el Memorándum sobre los organismos públicos".[576] El USDOC explicó además que su constatación con respecto a las empresas de propiedad mayoritaria del Gobierno "no se basaba únicamente en la propiedad estatal" sino más bien "en el hecho de que el Gobierno de China ejerce un control significativo sobre esas entidades y las utiliza para cumplir sus objetivos de sostener la economía de mercado socialista, asignar recursos y mantener el papel predominante del sector estatal".[577] En cuanto a las empresas "que, según alegó el Gobierno de China, eran propiedad privada de particulares" y "propiedad de otras empresas … o de propiedad estatal inferior a la mayoritaria", el USDOC explicó que la información recibida en respuesta a sus preguntas fue incompleta y determinó que "no puede confirmar la alegación del Gobierno de China de que esas empresas no son propiedad mayoritaria del Estado".[578] A este respecto, el USDOC hizo referencia a la información contenida en el Memorándum sobre los organismos públicos acerca del papel del Gobierno en las empresas chinas y aplicó una inferencia desfavorable basada en los hechos de que se tenía conocimiento para concluir que "los productores de discos no propiedad del Estado para los que el Gobierno de China no proporcionó" la información solicitada eran organismos públicos.[579]

7.369. Además, en la determinación definitiva en el segundo examen administrativo en OCTG se exponen amplios razonamientos y explicaciones del USDOC con respecto a los productores de discos de acero de propiedad mayoritaria del Estado, así como a la pertinencia para la indagación sobre los organismos públicos de las afiliaciones al PCC en las empresas, haciendo específicamente referencia a la información contenida en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC.[580] A ese respecto, el USDOC recordó que "un 'organismo público' debe ser una entidad que posee o ejerce facultades gubernamentales o está dotada de ellas" y declaró que esa era la constatación del USDOC en este examen administrativo.[581]

7.370. Por lo tanto, en el segundo examen administrativo en OCTG, no es evidente que el USDOC aplicara el mismo criterio de propiedad o control gubernamental que se constató que era

[575] Primer examen administrativo del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-34), nota 210.

[576] Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación preliminar (Prueba documental CHN-35), página 24; segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), página 28.

[577] Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), página 49.

[578] Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), páginas 10-13. En el cuestionario del USDOC se solicitó información sobre la propiedad de esas empresas y sobre "si y cómo las decisiones operacionales o estratégicas adoptadas por la dirección o el consejo de administración están sujetas al examen o la aprobación del Gobierno". (Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), página 11).

[579] Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), páginas 14 y 15.

[580] Segundo examen administrativo del USDOC sobre OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), páginas 48-56.

[581] Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), página 50.

incompatible en la diferencia inicial. China no ha abordado ninguno de los anteriores aspectos de la determinación del USDOC en el segundo examen administrativo en OCTG, en particular en relación con las explicaciones del USDOC sobre si las entidades poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban dotadas de ellas.

7.371. Por lo tanto, constatamos que China no ha acreditado *prima facie* que la determinación de la condición de organismo público formulada por el USDOC en el segundo examen administrativo en OCTG sea incompatible con las disposiciones del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

7.8.2.2.2 La cuestión de si el USDOC rechazó indebidamente los precios internos como puntos de referencia

7.372. China alega que "el USDOC rechazó los precios internos como puntos de referencia sin disponer de ninguna prueba de que las entidades relacionadas con el Gobierno poseyeran y ejercieran poder de mercado de una manera que distorsionara los precios internos en China".[582]

7.373. No nos convence el argumento de China. El apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC dispone que la "adecuación de la remuneración se determinará en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien … de que se trate, en el país de suministro o de compra". Por las razones arriba expuestas[583], no consideramos que los precios internos puedan rechazarse como punto de referencia únicamente cuando las entidades relacionadas con el Gobierno posean y ejerzan poder de mercado de una manera que distorsione los precios internos. Como se vio anteriormente, puede haber otras circunstancias en las que una autoridad investigadora puede rechazar los precios internos como punto de referencia para determinar la existencia de un beneficio.

7.374. China no ha formulado ningún otro argumento para apoyar su alegación de que el USDOC rechazó indebidamente los precios internos como puntos de referencia y no ha cuestionado de otra manera la conclusión del USDOC en esos exámenes administrativos sobre "la amplia participación del Gobierno en el mercado chino de los discos de acero".[584] Por lo tanto, constatamos que China no ha acreditado *prima facie* que las determinaciones del punto de referencia formuladas por el USDOC en los dos exámenes administrativos en el procedimiento OCTG sean incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.

7.8.2.2.3 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa de subvenciones

7.375. En el primer examen administrativo, el USDOC se basó en la misma constatación que en la investigación OCTG, es decir, que "los productos enumerados por el Gobierno de China … corresponden a un grupo limitado de ramas de producción", para determinar que el suministro de discos de acero por una remuneración inferior a la adecuada fue específico.[585] En el segundo examen administrativo, el USDOC constató que el suministro de discos de acero fue específico ya que "no se [había] proporcionado en el expediente del presente examen información que [hiciera] llegar [al USDOC] a una determinación distinta" de aquella a que se llegó en la investigación OCTG.[586]

7.376. Recordamos la constatación en la diferencia inicial de que el USDOC había actuado de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 en sus determinaciones de especificidad al no tener en cuenta "el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante", así como "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".[587] Constatamos que el suministro de discos de acero por una

[582] Primera comunicación escrita de China, párrafos 398 y 399.
[583] Véase la sección 7.3.3.2 *supra.*
[584] Segundo examen administrativo del USDOC en OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), página 28.
[585] Primer examen administrativo del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-34), página 49.
[586] Segundo examen administrativo del USDOC sobre OCTG: Determinación definitiva (Prueba documental CHN-36), página 28.
[587] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafos 7.257 y 8.1 v).

remuneración inferior a la adecuada fue declarado específico *de facto* sobre la misma base que en la investigación inicial en los exámenes administrativos en cuestión aquí. No hallamos en el expediente ninguna indicación -y los Estados Unidos no señalan ninguna- de que se tuvieran en cuenta factores adicionales, explícita o implícitamente, durante los exámenes administrativos.

7.377. Concluimos, pues, que China ha acreditado *prima facie* que el USDOC no tuvo en cuenta los dos factores que figuran en la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 en sus determinaciones de especificidad en los dos exámenes administrativos en OCTG. Los Estados Unidos no han refutado los argumentos de China en relación con las determinaciones de especificidad *de facto* en estos exámenes administrativos.

7.378. Constatamos, por lo tanto, que China ha demostrado que las dos medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.2.4 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos OCTG

7.379. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con los párrafos 1 a) 1) del artículo 1 y 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo OCTG y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el segundo examen administrativo OCTG.

7.380. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo OCTG ni que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en el segundo examen administrativo OCTG.

7.8.2.3 Exámenes administrativos en el procedimiento Extrusiones de aluminio

7.381. China alega que en los tres exámenes administrativos en el procedimiento Extrusiones de aluminio[588], el USDOC:

a. aplicó, en su determinación de la condición de organismo público, un criterio de propiedad y control gubernamentales para determinar que los productores de aluminio primario son organismos públicos en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC; y

b. no tuvo en cuenta, en su determinación de especificidad *de facto* "el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante" ni "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".

Sobre esta base, China alega que los tres exámenes administrativos son incompatibles con los párrafos 1 a) 1) del artículo 1 y 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.3.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico incorrecto en sus determinaciones de la condición de organismo público

7.382. En el primer examen administrativo, la investigación del USDOC se centró en la propiedad de los proveedores de aluminio primario.[589] En particular, el USDOC constató que:

> [E]n el caso de los productores de insumos sobre los cuales el Gobierno de China no proporcionó información acerca de la propiedad, no identificó si los miembros del consejo de administración, los propietarios o el personal directivo superior eran

[588] Primer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documenta CHN-39); segundo examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-40); y tercer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-41).

[589] Primer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-39), páginas 22-26.

funcionarios gubernamentales/del PCC o no informó de si las empresas tenían comités del PCC, consideramos que son "autoridades".[590]

7.383. No hallamos en la determinación ni en el expediente del primer examen administrativo pruebas de que el USDOC considerara otras características de los productores de insumos. Tampoco hallamos ninguna prueba de que el USDOC considerara si esos productores, en el momento de la investigación, poseían o ejercían facultades gubernamentales para desempeñar funciones gubernamentales o estaban dotados de ellas. Concluimos, pues, que China ha acreditado *prima facie* que el USDOC aplicó un criterio de propiedad o control y no formuló sus determinaciones de la condición de organismo público basándose en si las entidades en cuestión poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban dotadas de ellas. Los Estados Unidos no han refutado los argumentos de China en relación con las determinaciones de la condición de organismo público en el examen en litigio.

7.384. Por lo tanto, constatamos que China ha demostrado que la medida en litigio es incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

7.385. En los exámenes administrativos segundo y tercero en el procedimiento Extrusiones de aluminio, el USDOC aplicó un marco analítico distinto en las determinaciones de la condición de organismo público.[591] Las determinaciones se basan en el contenido del Memorándum sobre los organismos públicos e indican que las constataciones del USDOC no se basan únicamente en la propiedad estatal sino, más bien, en la constatación que figura en el Memorándum sobre los organismos públicos de que las empresas de propiedad mayoritaria del gobierno en la República Popular China poseen o ejercen facultades gubernamentales o están dotadas de ellas porque el Gobierno de China ejerce un control significativo sobre esas entidades y las utiliza para cumplir sus objetivos de sostener la economía de mercado socialista, asignar recursos y mantener el papel predominante del sector estatal.[592] El USDOC explicó también la pertinencia para la indagación sobre los organismos públicos de las afiliaciones al PCC en las empresas, haciendo específicamente referencia a información contenida en el Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC.[593]

7.386. Por lo tanto, en los exámenes administrativos segundo y tercero en Extrusiones de aluminio, no es evidente que el USDOC aplicara el mismo criterio de propiedad o control gubernamental que se constató que era incompatible en la diferencia inicial. China no ha abordado ninguno de los anteriores aspectos de las determinaciones del USDOC en los exámenes administrativos segundo y tercero en Extrusiones de aluminio, en particular, en relación con las explicaciones del USDOC sobre si las entidades poseían o ejercían facultades gubernamentales o estaban dotadas de ellas.

7.387. Constatamos, por lo tanto, que China no ha acreditado *prima facie* que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en los exámenes administrativos segundo y tercero en Extrusiones de aluminio sean incompatibles con las disposiciones del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

---

[590] Primer examen administrativo del USDOC Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-39), página 25.

[591] Segundo examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-40), página 17 y nota 68 (en que se hace referencia al Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre PCC (Prueba documental CHN-1)); tercer examen administrativo del USDOC Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-41), página 20 y nota 72 (en que se hace referencia al Memorándum sobre los organismos públicos y el Memorándum sobre el PCC (Prueba documental CHN-1)).

[592] Segundo examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-40), página 59; tercer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-41), página 22.

[593] Segundo examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-40), páginas 61-64; tercer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-41), página 112.

7.8.2.3.2 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa

7.388. En los tres exámenes administrativos, el USDOC partió de la misma explicación que en la investigación inicial como base para su análisis de la especificidad *de facto.*[594]

7.389. Recordamos la constatación en la diferencia inicial de que el USDOC actuó de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 en sus determinaciones de especificidad al no tener en cuenta "el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante" así como "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".[595] Constatamos que el suministro de aluminio primario por una remuneración inferior a la adecuada se consideró específico *de facto* en los tres exámenes administrativos sobre la misma base que en la diferencia inicial. No hallamos en el expediente ninguna indicación -y los Estados Unidos no señalan ninguna- de que se consideraran factores adicionales, explícita o implícitamente, durante los exámenes administrativos.

7.390. Concluimos, pues, que China ha acreditado *prima facie* que el USDOC no tuvo en cuenta los dos factores que figuran en la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 en sus determinaciones de especificidad en los exámenes administrativos en Extrusiones de aluminio. Los Estados Unidos no han refutado los argumentos de China en relación con las determinaciones de especificidad *de facto* en esos exámenes administrativos.

7.391. Por lo tanto, constatamos que China ha demostrado que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.3.3 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos Extrusiones de aluminio

7.392. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo Extrusiones de aluminio y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en los exámenes administrativos segundo y tercero Extrusiones de aluminio.

7.393. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en los exámenes administrativos segundo y tercero Extrusiones de aluminio.

7.8.2.4 Exámenes administrativos en el procedimiento Paneles solares

7.394. China alega que en los dos exámenes administrativos en el procedimiento Paneles solares[596], el USDOC:

a. aplicó un criterio de propiedad y control gubernamentales para determinar que los productores de polisilicio y vidrio solar son organismos públicos en el sentido del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC;

---

[594] Primer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-39), página 29: "el Gobierno de China no ha proporcionado información que justifique que se reexamine nuestra determinación resultante de la *Investigación*, en la que el Departamento constató que el suministro de aluminio primario es específico" (las cursivas figuran en el original). Véase el segundo examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-40), página 25: "seguimos constatando que, sobre la base de los datos proporcionados por el Gobierno de China en la investigación sobre los usos finales del aluminio primario, las ramas de producción que compran aluminio primario son limitadas en número y, por lo tanto, la subvención es específica". Véase el tercer examen administrativo del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-41), página 53: de manera compatible con los exámenes administrativos primero y segundo, "constatamos que las ramas de producción que compran aluminio primario son limitadas en número y, por tanto, la subvención es específica".

[595] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafos 7.257 y 8.1 v).

[596] Primer examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-42); segundo examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-43).

b. rechazó los precios internos del polisilicio y el vidrio solar en China para determinar si se otorgaba un beneficio sin disponer de ninguna prueba de que las entidades relacionadas con el Gobierno poseyeran y ejercieran poder de mercado de una manera que distorsionara los precios internos en China; y

c. no tuvo en cuenta, en su determinación de especificidad *de facto,* "el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante" y "el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones".

Sobre esta base, China alega que los dos exámenes administrativos son incompatibles con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1, el apartado d) del artículo 14 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.4.1 La cuestión de si el USDOC aplicó un criterio jurídico inadecuado en sus determinaciones de la condición de organismo público

7.395. En apoyo de su alegación, China hace referencia a los Memorándums sobre las cuestiones y la decisión en lo que atañe a los "resultados definitivos" de los dos exámenes administrativos en el procedimiento Paneles solares.[597] Entendemos, sobre la base de esos documentos, que las determinaciones definitivas de la condición de organismo público a que llegó el USDOC son las mismas que sus determinaciones preliminares.[598] No obstante, no hallamos en esos documentos pruebas sobre el criterio jurídico aplicado por el USDOC para determinar que los productores de polisilicio y vidrio solar son organismos públicos.

7.396. Concluimos, pues, que China no ha acreditado *prima facie* que las determinaciones de la condición de organismo público formuladas por el USDOC en los dos exámenes administrativos en litigio sean incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

7.8.2.4.2 La cuestión de si el USDOC rechazó indebidamente los precios internos como puntos de referencia

7.397. China alega que "el USDOC rechazó los precios internos como puntos de referencia sin disponer de ninguna prueba de que las entidades relacionadas con el Gobierno … poseyeran y ejercieran poder de mercado de una manera que distorsionara los precios internos en China".[599]

7.398. No nos convence el argumento de China. El apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC dispone que la "adecuación de la remuneración se determinará en relación con las condiciones reinantes en el mercado para el bien … de que se trate, en el país de suministro o de compra". Por las razones arriba expuestas[600], no consideramos que los precios internos puedan rechazarse como punto de referencia únicamente cuando las entidades relacionadas con el Gobierno posean y ejerzan poder de mercado de una manera que distorsione los precios internos. Como se vio anteriormente, puede haber otras circunstancias en las que una autoridad investigadora puede rechazar los precios internos como punto de referencia para determinar la existencia de un beneficio.

7.399. China no ha formulado ningún otro argumento para apoyar su alegación de que el USDOC rechazó indebidamente los precios internos como puntos de referencia. En particular, China no ha cuestionado de otra manera la conclusión del USDOC de que "la participación del Gobierno de China … distorsiona significativamente los precios de la rama de producción".[601] Por lo tanto,

[597] Primer examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-42); segundo examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-43).

[598] Primer examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-42), páginas 15 y 16; segundo examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-43), página 4.

[599] Primera comunicación escrita de China, párrafos 411 y 412.

[600] Véase la sección 7.3.3.2 *supra.*

[601] Primer examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-42), página 17; segundo examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-43), página 6. El USDOC declaró además en el segundo examen administrativo que "la participación del Gobierno de China en el mercado del polisilicio ha dado lugar a distorsiones y, por lo tanto, el mercado no es fiable a efectos de calcular el beneficio de un programa en este procedimiento". (Segundo examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-43), página 18).

constatamos que China no ha acreditado *prima facie* que las determinaciones del punto de referencia formuladas por el USDOC en los dos exámenes administrativos en el procedimiento Paneles solares sean incompatibles con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC.

7.8.2.4.3 La cuestión de si el USDOC no tuvo en cuenta la diversificación de las actividades económicas y el período durante el que se ha aplicado el programa de subvenciones

7.400. En el primer examen administrativo, el USDOC determinó -sobre la base del número de ramas de producción que utilizan polisilicio y vidrio solar- que el suministro de polisilicio y vidrio solar por una remuneración inferior a la adecuada fue una subvención específica.[602] No hallamos en el expediente de este procedimiento sobre el cumplimento ninguna prueba -y los Estados Unidos no señalan ninguna- de que se consideraran factores adicionales, explícita o implícitamente, durante los exámenes administrativos.

7.401. Concluimos, pues, que China ha acreditado *prima facie* que la determinación del USDOC sobre la especificidad *de facto* formulada por el USDOC en el primer examen administrativo no tuvo en cuenta el grado de diversificación de las actividades económicas o el período durante el que se había aplicado el programa de subvenciones. Los Estados Unidos no refutan el argumento de China en relación con la especificidad *de facto*. Por las razones que anteceden, constatamos que China ha demostrado que la determinación del USDOC en el primer examen administrativo en el procedimiento Paneles solares es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.402. En cuanto al segundo examen administrativo, China hace referencia a un Memorándum sobre las cuestiones y la decisión en lo que atañe a los "resultados definitivos" del segundo examen administrativo en el asunto Paneles solares en apoyo de su alegación.[603] Sobre la base de este documento, entendemos que la Determinación definitiva a que llegó el USDOC es la misma que su determinación preliminar sobre varias cuestiones, incluida la especificidad *de facto*.[604] No obstante, no hallamos en este documento pruebas sobre el criterio jurídico aplicado por el USDOC para determinar si la subvención en litigio fue específica *de facto*.

7.403. Constatamos, pues, que China no ha acreditado *prima facie* que la determinación de especificidad *de facto* formulada por el USDOC en el segundo examen administrativo Paneles solares fuera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.8.2.4.4 Conclusión sobre las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos Paneles solares

7.404. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo Paneles solares.

7.405. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en los dos exámenes administrativos Paneles solares ni que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el segundo examen administrativo Paneles solares.

7.8.2.5 Alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos en el procedimiento Ladrillos de magnesia

7.406. China alega que el USDOC sigue actuando en infracción del párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC al imponer derechos compensatorios sobre las importaciones de ladrillos de magnesia sobre la base de las determinaciones de la existencia de subvención formuladas en una investigación que no se inició debidamente. China alega también que, al incluir esta subvención en la "tasa basada en los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento" calculada en los

[602] Primer examen administrativo del USDOC en Paneles solares (Prueba documental CHN-42), páginas 21 y 24.

[603] Segundo examen administrativo del USDOC Paneles solares (Prueba documental CHN-43).

[604] Segundo examen administrativo del USDOC Paneles solares (Prueba documental CHN-43), página 4.

exámenes administrativos, el USDOC infringió el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC que, según China, "exige que las autoridades investigadoras basen sus determinaciones en los hechos de que se tiene conocimiento obrantes en el expediente de los exámenes administrativos en litigio".[605]

7.407. Los Estados Unidos no refutan los argumentos de China que alegan infracciones del párrafo 3 del artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 en el procedimiento Ladrillos de magnesia. La respuesta de los Estados Unidos se centra en la supuesta falta de competencia de este Grupo Especial sobre el cumplimiento para considerar los dos exámenes administrativos en litigio. En particular, los Estados Unidos afirman que "las medidas que identifica China se concluyeron antes del final del plazo prudencial el 1º de abril de 2016 y, por lo tanto, no estaban 'posteriormente estrechamente conectadas' con las medidas destinadas a cumplir en esta diferencia".[606]

7.408. Recordamos, no obstante, que en el contexto de un análisis del "vínculo estrecho", la fecha de las medidas por sí sola no es un factor decisivo.[607] Más fundamentalmente, excluir medidas porque son anteriores al final del plazo prudencial parece incompatible con el objetivo de dicho plazo, es decir, proporcionar a los Miembros un período en el que cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD.

7.409. Recordamos nuestras opiniones arriba expuestas sobre la estrecha conexión entre las determinaciones en virtud de la misma orden de imposición de derechos compensatorios relativas a los mismos productos procedentes de China y los efectos conexos derivados de la resultante imposición de derechos compensatorios sobre los productos en cuestión. Por consiguiente, constatamos que los dos exámenes administrativos en el procedimiento Ladrillos de magnesia están incluidos en el ámbito de nuestro examen en este procedimiento del párrafo 5 del artículo 21.

7.8.2.5.1 Alegación de China al amparo del párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC

7.410. En la diferencia inicial, China impugnó la iniciación de la investigación Ladrillos de magnesia basándose en que existía una contribución financiera en virtud de una limitación de las exportaciones y sus efectos en los precios en el mercado interno del país exportador.[608] El Grupo Especial constató que la iniciación por el USDOC de una investigación en materia de derechos compensatorios con respecto a determinadas limitaciones de las exportaciones fue incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC.[609]

7.411. Las pruebas que se nos han presentado en este procedimiento sobre el cumplimiento indican que, en la determinación en el marco del examen administrativo Ladrillos de magnesia que abarca el año 2012, el USDOC calculó el tipo del derecho compensatorio basándose en los márgenes de subvención calculados para varios programas de subvenciones, incluidas las "limitaciones de las exportaciones de materias primas".[610] No hallamos tales pruebas acerca del cálculo del tipo del derecho compensatorio en el examen administrativo que abarca el período de agosto de 2010 a diciembre de 2010.[611]

7.412. El párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC trata de la iniciación de las investigaciones en materia de derechos compensatorios y dispone lo siguiente:

---

[605] Primera comunicación escrita de China, párrafo 402.

[606] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 321.

[607] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Reducción a cero (CE) (párrafo 5 del artículo 21 - CE),* párrafo 224.

[608] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 7.392.

[609] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 7.406. En particular, el Grupo Especial consideró que una autoridad investigadora imparcial y objetiva no habría constatado que las pruebas que figuraban en la solicitud en Ladrillos de magnesia constituían pruebas adecuadas que tendían a probar o que indicaban la existencia de una contribución financiera en forma de suministro de bienes encomendado por el gobierno u ordenado por el gobierno. (*Ibid.,* párrafo 7.404.)

[610] Segundo examen administrativo del USDOC en Ladrillos de magnesia (Prueba documental CHN-38), página 4 y apéndice, páginas A-1 y A-5.

[611] Primer examen administrativo del USDOC en Ladrillos de magnesia (Prueba documental CHN-37).

> Las autoridades examinarán la exactitud e idoneidad de las pruebas presentadas con la solicitud a fin de determinar si son suficientes para justificar la iniciación de una investigación.

7.413. En la presente diferencia sobre el cumplimiento, China impugna el cálculo del tipo de los derechos compensatorios aplicado como resultado de los exámenes administrativos realizados para 2010 y 2012. La alegación de China al amparo del párrafo 3 del artículo 11 no se refiere a la iniciación de una investigación sino, más bien, al cálculo del margen de subvención para el producto de que se trata realizado en los exámenes administrativos sobre la base de los hechos de que se tenía conocimiento. La disposición aplicable que abarca los exámenes administrativos es el artículo 21 del Acuerdo SMC[612], que establece disciplinas distintas de las aplicables a las investigaciones iniciales de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo SMC.[613] Señalamos que China no ha formulado una alegación al amparo del artículo 21 del Acuerdo SMC en relación con los exámenes administrativos en cuestión.

7.414. Sobre la base de los limitados argumentos de China, no está claro para nosotros cómo "los Estados Unidos siguen actuando de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC"[614], que se refiere a la iniciación de las investigaciones iniciales, en su cálculo de los tipos de los derechos compensatorios basados en los hechos de que se tenía conocimiento en un examen *administrativo* que está sujeto a disposiciones diferentes y distintas del Acuerdo SMC. Por lo tanto, opinamos que China no ha explicado cómo su explicación apoya una alegación de que el USDOC actuó de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC en los exámenes administrativos Ladrillos de magnesia.

7.415. Constatamos, pues, que China no ha acreditado *prima facie* que los dos exámenes administrativos en el procedimiento Ladrillos de magnesia sean incompatibles con el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC.

7.8.2.5.2 Alegación de China al amparo del párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC

7.416. China alega también que, al incluir la supuesta subvención consistente en limitaciones de las exportaciones en la denominada "tasa basada en los hechos desfavorables de que se tenga conocimiento" los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC. En particular, China aduce que el párrafo 7 del artículo 12 exige que las autoridades investigadoras basen sus determinaciones en los hechos de que se tenga conocimiento obrantes en el expediente de los exámenes administrativos en litigio.[615]

7.417. El párrafo 7 del artículo 12 permite a las autoridades investigadoras formular determinaciones sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento en los casos en que una parte interesada niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite dentro de un plazo prudencial o entorpezca significativamente la investigación. El Anexo II del Acuerdo Antidumping (que es un contexto pertinente para la interpretación del párrafo 7 del artículo 12), se refiere a la utilización de la "mejor información disponible". En particular, el párrafo 7 del Anexo II dispone que "si una parte interesada no coopera, y en consecuencia dejan de comunicarse a las autoridades informaciones pertinentes, ello podría conducir a un resultado menos favorable para esa parte que si hubiera cooperado".

7.418. El Órgano de Apelación ha establecido que los hechos que pueden ser utilizados para sustituir a la información que falta son aquellos que estén en posesión de la autoridad investigadora y consten en su expediente escrito.[616] En ese proceso, deberán tenerse en cuenta

---

[612] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India),* párrafo 4.523.

[613] El Órgano de Apelación así lo ha declarado y también que la indagación en el marco del artículo 21 se centra en "el tiempo durante el cual *permanecen* en vigor los derechos, y no [en] las circunstancias en que *entran en vigor* inicialmente". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India),* párrafo 4.524 (en que se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Japón - DRAM (Corea),* párrafo 7.350 (las cursivas figuran en el original)). El Órgano de Apelación observó además que "no hay nada en el texto de los artículos 11 y 21 que incorpore expresamente las prescripciones del artículo 11 a la realización de los exámenes administrativos previstos en el artículo 21". (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India),* párrafo 4.527.)

[614] Primera comunicación escrita de China, párrafo 402.

[615] Primera comunicación escrita de China, párrafo 402.

[616] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India),* párrafo 4.417.

todos los hechos probados en el expediente[617]; en cambio, supuestos no fácticos o especulaciones no pueden constituir la base de una determinación.

7.419. No está claro para nosotros según los argumentos de China por qué el margen de subvención establecido para la supuesta subvención consistente en limitaciones de las exportaciones no podía considerarse uno de los hechos de que se tenía conocimiento obrantes en el expediente. Recordamos que la constatación del Grupo Especial inicial relativa a la incompatibilidad de la iniciación de una investigación se basó en la (in)adecuación de las pruebas que figuraban en la solicitud acerca de la existencia de una contribución financiera. China no ha explicado cómo conduce esta constatación a la conclusión de que el margen para la subvención consistente en limitaciones de las exportaciones no era uno de los "hechos de que se tenía conocimiento" para la autoridad investigadora en los exámenes administrativos en litigio. Esto es especialmente así en el caso de la determinación en el marco del examen de 2012, en el que la tasa para la supuesta subvención consistente en limitaciones de las exportaciones no figura en el expediente. En el caso del examen administrativo correspondiente a agosto-diciembre de 2010, no hallamos siquiera pruebas de que la tasa para la supuesta subvención consistente en limitaciones de las exportaciones se utilizara en absoluto en el cálculo del tipo del derecho compensatorio.

7.420. Por lo tanto, constatamos que China no ha acreditado *prima facie* que la inclusión del margen de la subvención consistente en limitaciones de las exportaciones en la determinación de la tasa basada en los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento en las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos sea incompatible con el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC.

7.8.2.5.3 Conclusión sobre la alegación de China al amparo del párrafo 3 del artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC en el procedimiento Ladrillos de magnesia

7.421. Concluimos, pues, que China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC en los dos exámenes administrativos Ladrillos de magnesia.

7.8.2.6 Alegaciones de China al amparo del párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC

7.422. China alega que ciertas determinaciones en el marco de exámenes por extinción son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque "se basan en determinaciones previas de subvención" que son incompatibles con el Acuerdo SMC.[618] En particular, China alega que cada determinación en el marco de un examen por extinción en cuestión[619] es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque las constataciones del USDOC *se basan en parte* en las determinaciones iniciales del USDOC, que se constató que eran incompatibles con diversas disposiciones del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.423. Los Estados Unidos responden que China no ha aducido suficientes pruebas y argumentos de que las metodologías utilizadas por el USDOC en los exámenes por extinción identificados son incompatibles con las normas de la OMC. Según los Estados Unidos:

> China ha citado simplemente las determinaciones y proporcionado análisis muy sumarios de los exámenes por extinción. China tampoco ha proporcionado un argumento jurídico suficiente en el sentido de que las metodologías utilizadas en los exámenes por extinción concluidos eran incompatibles con el Acuerdo SMC.[620]

7.424. China responde que en el caso de cada determinación en el marco de un examen administrativo y un examen por extinción formulada con posterioridad a las medidas en litigio en

[617] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Acero al carbono (India),* párrafo 4.419 (en que se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *México - Medidas antidumping sobre el arroz,* párrafo 294).

[618] Primera comunicación escrita de China, párrafos 415-424.

[619] Exámenes por extinción en Papel térmico, Tubos de presión, Tubos, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón de acero, Ladrillos de magnesia, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas y Extrusiones de aluminio.

[620] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 337.

la diferencia inicial: a) identificó el criterio jurídico aplicado por el USDOC y remitió al Grupo Especial a la parte del Memorándum sobre las cuestiones y la decisión del USDOC en que se aplicó ese criterio jurídico; b) identificó la disposición del Acuerdo SMC que contiene la obligación que implica el análisis del USDOC y el criterio jurídico que el USDOC debía haber aplicado; y c) explicó que el USDOC había aplicado un criterio jurídico erróneo.[621]

7.425. El párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC dispone que un derecho compensatorio deberá ser suprimido en un plazo de cinco años salvo que las autoridades investigadoras determinen que es probable la continuación o la repetición de la subvención y del daño. La determinación por la autoridad investigadora de la probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basa en una evaluación de las pruebas, incluidas las pruebas de la investigación inicial, los exámenes posteriores y el examen por extinción.[622] Recordamos que:

> [L]as pruebas y argumentos en que se base una acreditación *prima facie* tienen que ser suficientes para identificar la medida impugnada y sus consecuencias fundamentales, especificar la disposición pertinente de la OMC y la obligación que contiene, y explicar los fundamentos por los que se invoca la incompatibilidad de la medida con la disposición.[623]

Recordamos también que un grupo especial no puede abonar las argumentaciones del reclamante.[624]

7.426. Teniendo presentes estos principios, entendemos que el argumento de China es que las determinaciones en el marco de los exámenes por extinción en litigio son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 21 porque el USDOC basó sus constataciones en el marco de los exámenes por extinción *en parte* en constataciones formuladas en determinaciones anteriores que se constató que eran incompatibles con el Acuerdo SMC.[625] Las anteriores incompatibilidades mencionadas por China a este respecto son las incompatibilidades con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) y el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 3 del artículo 11 y el apartado d) del artículo 14, las disposiciones del Acuerdo SMC con las que se constató, en la diferencia inicial, que el USDOC actuó de manera incompatible. China no formula una alegación o un argumento de que las determinaciones en el marco de los exámenes por extinción son ellas mismas incompatibles con esas disposiciones. Por ejemplo, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, China declara que las determinaciones en el marco de los exámenes por extinción "*son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC* porque se basan en determinaciones previas de subvención" que son de otro modo incompatibles con el Acuerdo SMC.[626]

7.427. Sobre la base de lo que antecede, constatamos que China ha explicado de manera suficiente, aunque breve, su alegación en relación con los exámenes por extinción identificados en este asunto. Pasamos, pues, a considerar: a) si cada examen por extinción impugnado por China se basó en determinaciones que eran incompatibles con las "disposiciones pertinentes" del Acuerdo SMC; y b) en caso afirmativo, si esto da lugar a una infracción del párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC.

---

[621] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 241.

[622] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Acero al carbono,* párrafos 8.92-8.95.

[623] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Juegos de azar,* párrafo 141.

[624] Informe del Órgano de Apelación, *Japón - Productos agrícolas II,* párrafo 129.

[625] Esta es también la manera en que los Estados Unidos parecen haber interpretado la alegación de China: véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 337: "China afirma simplemente que la constatación del USDOC de que la revocación de las órdenes respectivas probablemente daría lugar a la continuación o la repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios se bas[ó] en parte en las determinaciones de especificidad y/o de la condición de organismo público, del punto de referencia y de especificidad de los insumos y que se constató que esas determinaciones eran incompatibles con las normas de la OMC en la diferencia inicial".

[626] Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por China, párrafo 31. (sin cursivas en el original) Análogamente, China aduce que cada uno de los exámenes por extinción identificados es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 porque se basa en incompatibilidades con otras disposiciones del Acuerdo SMC. (Primera comunicación escrita de China, párrafos 415-424 y 434 m)).

7.8.2.6.1 El examen por extinción Papel térmico

7.428. China alega que la determinación del USDOC en el examen por extinción en el procedimiento Papel térmico es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en una determinación de especificidad regional que se había constatado que era incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.429. Recordamos que el Grupo Especial inicial constató lo siguiente con respecto al procedimiento Papel térmico:

> [E]l USDOC actuó de manera incompatible con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC al formular determinaciones positivas de especificidad regional sin haber establecido que la supuesta subvención estaba *limitada* a determinadas empresas situadas dentro de una región geográfica designada de la jurisdicción de la autoridad otorgante.[627]

7.430. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Papel térmico era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21, China debe aducir pruebas de que la determinación del USDOC de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios en esa determinación se basó en el mismo error que se había constatado en la diferencia inicial.

7.431. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2014 para los resultados definitivos del primer examen por extinción acelerado en Papel térmico.[628] Este documento indica que el USDOC examinó la subvención neta susceptible de derechos compensatorios determinada en la investigación y cualesquiera exámenes posteriores y si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[629] Al no haber habido un examen administrativo de la orden de imposición de derechos compensatorios en este procedimiento, el USDOC constató que no había "información que indicara cualesquiera modificaciones en los programas"[630], incluido el suministro de tierra a Guangdong Guanhao High-tech Co., Ltd en la zona de desarrollo económico y tecnológico de Zhanjiang por una remuneración inferior a la adecuada, y que "era probable que continuara o se repitiera una subvención susceptible de derechos compensatorios si la orden en materia de [derechos compensatorios] se revocaba" debido al "mantenimiento de programas que se constató que proporcionaban beneficios susceptibles de derechos compensatorios".[631] Además, con respecto a las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios que probablemente prevalecerían si se revocaba la orden, el USDOC determinó que no "necesitaba ajustar las tasas derivadas de la investigación para tener en cuenta subvenciones adicionales, modificaciones a nivel de todo el programa o programas terminados".[632]

7.432. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento sobre papel térmico se basó en parte en una constatación incompatible de especificidad regional.

7.8.2.6.2 El examen por extinción Tubos de presión

7.433. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento Tubos de presión es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público, del punto de referencia y de especificidad *de facto* que se

---

[627] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafo 7.354. (las cursivas figuran en el original)

[628] Primera comunicación escrita de China, párrafo 415 y nota 426; examen por extinción del USDOC en Papel térmico (Prueba documental CHN-44).

[629] Examen por extinción del USDOC en Papel térmico (Prueba documental CHN-44), página 4.

[630] Examen por extinción del USDOC en Papel térmico (Prueba documental CHN-44), página 5.

[631] Examen por extinción del USDOC en Papel térmico (Prueba documental CHN-44), página 5.

[632] Examen por extinción del USDOC en Papel térmico (Prueba documental CHN-44), páginas 7 y 10.

había constatado que eran incompatibles con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) del artículo 2 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.434. Recordamos que el Grupo Especial inicial constató lo siguiente con respecto al procedimiento Tubos de presión:

> [E]l USDOC determinó que los proveedores de insumos pertinentes eran organismos públicos porque eran mayoritariamente de propiedad del Gobierno de China o estaban de otro modo controlados por este, ya sea sobre la base de las pruebas que figuraban en el expediente o presumiendo esa propiedad o control gubernamentales cuando aplicó los hechos de que tenía conocimiento.
>
> Esto es evidente a la luz de los extractos de los Memorándums sobre las cuestiones y la decisión que China ha presentado en la Prueba documental CHI - 123, cuyas partes pertinentes citamos a continuación:
>
> Tubos de presión
>
> Basándonos en nuestro examen de la información presentada por el Gobierno de China, determinamos en la determinación preliminar que los proveedores nacionales de las bobinas de acero inoxidable de Winner Companies que eran <u>mayoritariamente de propiedad del Gobierno de China</u> durante el período objeto de investigación constituyen <u>autoridades gubernamentales</u>.[633]

7.435. Además, el Órgano de Apelación constató lo siguiente:

> [E]l USDOC no explicó en su determinación si el resultado efectivo de las susodichas cuotas de mercado que tenían las empresas de propiedad estatal fue que el gobierno poseyera y ejerciera un poder en el mercado que hiciera que la distorsión de los precios se produjera de modo que los proveedores privados armonizaran sus precios con los de los bienes proporcionados por el gobierno.
>
> Por consiguiente, <u>constatamos</u> que el análisis realizado por el USDOC y la explicación que dio para rechazar los precios internos de China en su análisis de los puntos de referencia correspondiente a la investigación en materia de derechos compensatorios sobre Tubos de presión son incompatibles con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del apartado d) del artículo 14 y el párrafo 1 b) del Artículo 1 del Acuerdo SMC.[634]

7.436. Por último, en relación con la especificidad *de facto* del suministro de bobinas de acero inoxidable por una remuneración inferior a la adecuada, recordamos que el Grupo Especial inicial constató que el USDOC no había tenido en cuenta los dos factores que figuran en la última frase del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC.

7.437. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Tubos de presión era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que la determinación del USDOC de probabilidad de continuación o repetición de subvenciones susceptibles de derechos compensatorios se basó en los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.438. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2014 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado en el procedimiento Tubos de presión.[635] Este documento indica que el USDOC consideró si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos

[633] Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafos 7.61 y 7.62. (subrayado en el original)

[634] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medidas compensatorias (China),* párrafos 4.101 y 4.102. (subrayado en el original)

[635] Primera comunicación escrita de China, párrafo 416 y nota 428; examen por extinción del USDOC en Tubos de presión (Prueba documental CHN-45).

compensatorios".[636] El USDOC declaró que no había realizado un examen administrativo de la orden desde que esta entró en vigor y que ninguna parte había presentado pruebas que demostraran que los programas susceptibles de derechos compensatorios (incluido el suministro de bobinas de acero inoxidable por una remuneración inferior a la adecuada) habían expirado o que se les había puesto fin. Así pues, el USDOC determinó que "hay una probabilidad de repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios porque el expediente de este procedimiento indica que los programas de subvenciones que se constató que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación siguen existiendo y siendo utilizados".[637] Por esta razón, el USDOC determinó que "las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios constatadas en la investigación … son las tasas netas susceptibles de derechos compensatorios que probablemente prevalecerán si la orden se revoca".[638] Esta determinación abarcaba el suministro de bobinas de acero inoxidable por una remuneración inferior a la adecuada.[639]

7.439. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Tubos de presión se basó en parte en constataciones sobre la condición de organismo público, el punto de referencia y la especificidad *de facto* incompatibles.

7.8.2.6.3 El examen por extinción Tubos

7.440. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento Tubos es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público, del punto de referencia y de especificidad *de facto* que se había constatado que eran incompatibles con los párrafos 1 a) 1) y 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) del artículo 2 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.441. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Tubos era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que la determinación del USDOC de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios se basó en los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.442. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2014 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado en Tubos.[640] Este documento indica que el USDOC consideró si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[641] Al no haber habido un examen administrativo de la orden desde que esta entró en vigor, el USDOC determinó que había "una probabilidad de repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios porque el expediente de este procedimiento indica que los programas de subvenciones que se constató que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación siguen existiendo y siendo utilizados".[642] Por esta razón, el USDOC determinó que "las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios constatadas en la investigación …. son las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios que probablemente prevalecerán si la orden se revoca".[643] Esta determinación abarcaba el suministro de acero laminado en caliente por una remuneración inferior a la adecuada.[644]

7.443. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Tubos se basó en parte en constataciones

[636] Examen por extinción del USDOC en Tubos de presión (Prueba documental CHN-45), página 4.
[637] Examen por extinción del USDOC en Tubos de presión (Prueba documental CHN-45), página 5.
[638] Examen por extinción del USDOC en Tubos de presión (Prueba documental CHN-45), página 6.
[639] Examen por extinción del USDOC en Tubos de presión (Prueba documental CHN-45), página 6.
[640] Primera comunicación escrita de China, párrafo 417 y nota 430; examen por extinción del USDOC en Tubos (Prueba documental CHN-46).
[641] Examen por extinción del USDOC en Tubos (Prueba documental CHN-46), página 4.
[642] Examen por extinción del USDOC en Tubos (Prueba documental CHN-46), página 5,
[643] Examen por extinción del USDOC en Tubos (Prueba documental CHN-46), página 6.
[644] Examen por extinción del USDOC en Tubos (Prueba documental CHN-46), página 8.

sobre la condición de organismo público, el punto de referencia y la especificidad *de facto* incompatibles.

7.8.2.6.4 El examen por extinción Estanterías para la cocina

7.444. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento Estanterías para la cocina es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* que se constató que eran incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.445. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Estanterías para la cocina era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que la determinación del USDOC de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios se basó en los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.446. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2014 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado en Estanterías para la cocina.[645] Este documento indica que el USDOC consideró si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[646] Dado que en tres exámenes administrativos de la orden de imposición de derechos compensatorios en este asunto se constató que "los productores de la República Popular China de estanterías para la cocina siguieron recibiendo subvenciones susceptibles de derechos compensatorios en el marco de programas identificados en la investigación como otorgantes de subvenciones susceptibles de derechos compensatorios" y, considerando que "ninguna parte presentó pruebas que demostraran que los programas susceptibles de derechos compensatorios [habían] expirado o que se les [había] puesto fin", el USDOC determinó que las subvenciones que se había constatado que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación y los exámenes administrativos posteriores seguían existiendo y siendo utilizadas.[647] Por esta razón, el USDOC agregó a las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios determinadas en la investigación inicial las tasas de subvención susceptibles de derechos compensatorios relativas a las subvenciones adicionales que se constató que eran susceptibles de derechos compensatorios en tres exámenes administrativos.[648] Esta determinación abarcaba el suministro de varillas y tiras de acero por una remuneración inferior a la adecuada.[649]

7.447. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Estanterías para la cocina se basó en parte en constataciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* incompatibles.

7.8.2.6.5 El examen por extinción OCTG

7.448. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento OCTG es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público, del punto de referencia y de especificidad *de facto* que se constató que eran incompatibles con los párrafos 1 a) 1) y 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) del artículo 2 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

---

[645] Primera comunicación escrita de China, párrafo 418 y nota 432; examen por extinción del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-47).

[646] Examen por extinción del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-47), página 6.

[647] Examen por extinción del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-47), página 8.

[648] Examen por extinción del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-47), página 9.

[649] Examen por extinción del USDOC en Estanterías para la cocina (Prueba documental CHN-47), páginas 12 y 13.

7.449. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento OCTG era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que la determinación del USDOC de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios se basó en los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.450. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2015 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado OCTG.[650] Este documento indica que el USDOC examinó "si ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[651] Dado que en dos exámenes administrativos de la orden de imposición de derechos compensatorios en este asunto se constató que "los productores chinos de OCTG siguieron recibiendo subvenciones susceptibles de derechos compensatorios en el marco de programas identificados en la investigación … [como] otorgantes de beneficios a los productores chinos de OCTG" y considerando que "ninguna parte presentó pruebas que demostraran que los programas susceptibles de derechos compensatorios [habían] expirado o que se les [había] puesto fin", el USDOC determinó que las subvenciones que se había constatado que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación y los exámenes administrativos posteriores seguían existiendo y siendo utilizadas.[652] Por esta razón, el USDOC agregó a las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios determinadas en la investigación inicial las tasas de subvención susceptibles de derechos compensatorios relativas a las subvenciones adicionales que se constató que eran susceptibles de derechos compensatorios en los dos exámenes administrativos.[653] Esta determinación abarcaba el suministro de discos de acero por una remuneración inferior a la adecuada.[654]

7.451. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento OCTG se basó en parte en constataciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* incompatibles.

7.8.2.6.6 El examen por extinción Torón de acero

7.452. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento Torón de acero es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* que se constató que eran incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.453. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Torón de acero era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que la determinación del USDOC de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios se basó en los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.454. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2015 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado en Torón de acero.[655] Este documento indica que el USDOC examinó si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[656] El USDOC indicó también que, dado que no se habían realizado exámenes administrativos en este asunto desde la emisión de la orden de imposición de derechos compensatorios y considerando que ninguna parte había presentado pruebas que demostraran que los programas de subvenciones

[650] Primera comunicación escrita de China, párrafo 419 y nota 434; examen por extinción del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-48).
[651] Examen por extinción del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-48), página 5.
[652] Examen por extinción del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-48), página 7.
[653] Examen por extinción del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-48), página 8.
[654] Examen por extinción del USDOC en OCTG (Prueba documental CHN-48), páginas 9 y 10.
[655] Primera comunicación escrita de China, párrafo 420 y nota 436; examen por extinción del USDOC en Torón de acero (Prueba documental CHN-49).
[656] Examen por extinción del USDOC en Torón de acero (Prueba documental CHN-49), página 4.

que se había constatado que eran susceptibles de derechos compensatorios en la determinación definitiva habían expirado o que se les había puesto fin, "los programas de subvenciones que se constató que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación [seguían] existiendo y siendo utilizados".[657] Por esta razón, el USDOC determinó que "no [se habían] proporcionado pruebas que justificaran una modificación de la tasa neta de subvención susceptible de derechos compensatorios constatada para los productores y exportadores de la República Popular China en la investigación".[658] Esta determinación abarcaba el suministro de varillas por una remuneración inferior a la adecuada.[659]

7.455. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Torón de acero se basó en parte en constataciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* incompatibles.

7.8.2.6.7 El examen por extinción Ladrillos de magnesia

7.456. China alega que el examen por extinción en Ladrillos de magnesia es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la determinación en el marco del examen por extinción se basó "en parte" en el "supuesto programa de limitaciones a la exportación de materias primas"[660], que China impugnó ante el Grupo Especial inicial sobre la base del párrafo 3 del artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC. Recordamos que el Grupo Especial constató que la iniciación de una investigación con respecto a este supuesto programa era incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo SMC.

7.457. Al determinar las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios que probablemente prevalecerían si se revocaba la orden en la determinación en el marco del examen por extinción impugnada por China, el USDOC indicó una tasa de subvención susceptible de derechos compensatorios derivada de la investigación que incorpora las limitaciones a la exportación en litigio.[661]

7.458. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en Ladrillos de magnesia incorporó una constatación de existencia de subvención que había sido formulada en una investigación iniciada de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 con respecto a la misma subvención.

7.8.2.6.8 El examen por extinción Tubos sin soldadura

7.459. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento Tubos sin soldadura es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* que se constató que eran incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.460. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Tubos sin soldadura era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que el USDOC llegó a su determinación de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios sobre la base de los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.461. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2016 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado en Tubos sin soldadura.[662] Este documento indica que el USDOC examinó si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos

[657] Examen por extinción del USDOC en Torón de acero (Prueba documental CHN-49), página 5.
[658] Examen por extinción del USDOC en Torón de acero (Prueba documental CHN-49), página 6.
[659] Examen por extinción del USDOC en Torón de acero (Prueba documental CHN-49), página 8.
[660] Primera comunicación escrita de China, párrafo 421.
[661] Examen por extinción del USDOC en Ladrillos de magnesia (Prueba documental CHN-50), página 8.
[662] Primera comunicación escrita de China, párrafo 422 y nota 440; examen por extinción del USDOC en Tubos sin soldadura (Prueba documental CHN-51).

compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[663] Al no haber habido un examen administrativo en este asunto y considerando que "ni el Gobierno de China ni otras partes interesadas declarantes han participado en este examen por extinción", el USDOC determinó que los programas de subvenciones que se había constatado que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación seguían existiendo.[664] Por esta razón, el USDOC decidió no ajustar "las tasas derivadas de la investigación para tener en cuenta subvenciones adicionales, modificaciones a nivel de todo el programa o programas terminados".[665] Esta determinación abarcaba el suministro de discos de acero por una remuneración inferior a la adecuada.[666]

7.462. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Tubos sin soldadura se basó en parte en constataciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* incompatibles.

7.8.2.6.9 El examen por extinción Papel para impresiones gráficas

7.463. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento Papel para impresiones gráficas es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* que se había constatado que eran incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en la investigación inicial.

7.464. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Papel para impresiones gráficas era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que el USDOC llegó a su determinación de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios sobre la base de los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.465. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2016 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado en Papel para impresiones gráficas.[667] Este documento indica que el USDOC examinó si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[668] Al no haber habido un examen administrativo en este asunto y considerando que "ni el Gobierno de China ni otras partes interesadas declarantes [han participado] en este examen por extinción", el USDOC determinó que los programas de subvenciones que se había constatado que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación seguían existiendo.[669] Por esta razón, el USDOC decidió no ajustar "las tasas derivadas de la investigación para tener en cuenta subvenciones adicionales, modificaciones a nivel de todo el programa o programas terminados".[670] Esta determinación abarcaba el suministro de productos químicos para la fabricación de papel (incluida la sosa cáustica) por una remuneración inferior a la adecuada.[671]

7.466. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Papel para impresiones gráficas se basó en parte en constataciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* incompatibles.

---

[663] Examen por extinción del USDOC en Tubos sin soldadura (Prueba documental CHN-51), página 4.
[664] Examen por extinción del USDOC en Tubos sin soldadura (Prueba documental CHN-51), página 6.
[665] Examen por extinción del USDOC en Tubos sin soldadura (Prueba documental CHN-51), página 7.
[666] Examen por extinción del USDOC en Tubos sin soldadura (Prueba documental CHN-51), página 7.
[667] Primera comunicación escrita de China, párrafo 423 y nota 422; examen por extinción del USDOC en Papel para impresiones gráficas (Prueba documental CHN-52).
[668] Examen por extinción del USDOC en Papel para impresiones gráficas (Prueba documental CHN-52), página 5.
[669] Examen por extinción del USDOC en Papel para impresiones gráficas (Prueba documental CHN-52), página 6.
[670] Examen por extinción del USDOC en Papel para impresiones gráficas (Prueba documental CHN-52), páginas 7 y 10.
[671] Examen por extinción del USDOC en Papel para impresiones gráficas (Prueba documental CHN-52), página 9.

7.8.2.6.10 El examen por extinción Extrusiones de aluminio

7.467. China alega que el examen por extinción del USDOC en el procedimiento Extrusiones de aluminio es incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC porque la constatación de probabilidad de continuación o repetición de la subvención se basó "en parte" en determinaciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* que se había constatado que eran incompatibles con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en la diferencia inicial.

7.468. A efectos de una acreditación *prima facie* de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Extrusiones de aluminio era incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC, China debe aducir pruebas de que el USDOC llegó a su determinación de probabilidad de continuación o repetición de las subvenciones susceptibles de derechos compensatorios sobre la base de los mismos errores que se habían constatado en la diferencia inicial.

7.469. En apoyo de su alegación, China hace referencia al Memorándum sobre las cuestiones y la decisión de 2016 para los resultados definitivos del examen por extinción acelerado Extrusiones de aluminio.[672] Este documento indica que el USDOC examinó si "ha habido cualesquiera modificaciones en los programas que dieron lugar a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios que probablemente afecten a la subvención neta susceptible de derechos compensatorios".[673] El USDOC determinó que no había "ninguna información en el expediente que indicara cualesquiera modificaciones en los programas que se había constatado que eran susceptibles de derechos compensatorios durante la investigación o los exámenes administrativos posteriores".[674] Por esta razón, el USDOC agregó a las tasas netas de subvención susceptibles de derechos compensatorios determinadas en la investigación inicial las tasas de subvención susceptibles de derechos compensatorios relativas a las subvenciones adicionales que se había constatado que eran susceptibles de derechos compensatorios en tres exámenes administrativos.[675] Esta determinación abarcaba el suministro de aluminio primario, extrusiones de aluminio y vidrio por una remuneración inferior a la adecuada.[676]

7.470. Por lo tanto, constatamos que China ha aducido pruebas de que la determinación en el marco del examen por extinción en el procedimiento Extrusiones de aluminio se basó en parte en constataciones de la condición de organismo público y de especificidad *de facto* incompatibles.

7.8.2.6.11 Conclusión sobre la alegación de China en relación con los exámenes por extinción

7.471. Hemos constatado que China ha aducido pruebas de que cada uno de los exámenes por extinción que impugna se basó en parte en determinaciones subyacentes que se había constatado que eran incompatibles con el Acuerdo SMC.[677]

---

[672] Primera comunicación escrita de China, párrafo 424 y nota 444; examen por extinción del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-53).

[673] Examen por extinción del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-53), página 7.

[674] Examen por extinción del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-53), página 8.

[675] Examen por extinción del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-53), página 10.

[676] Examen por extinción del USDOC en Extrusiones de aluminio (Prueba documental CHN-53), página 16.

[677] A este respecto, señalamos que todas las determinaciones en el marco de exámenes por extinción pertinentes identificadas expresamente por China en su solicitud de establecimiento de un grupo especial se publicaron antes de la adopción por el USDOC de las determinaciones definitivas en el procedimiento en virtud del artículo 129 el 9 de junio de 2016. (Primera comunicación escrita de China, párrafo 3). La única determinación en el marco de un examen por extinción mencionada por China que fue posterior a las determinaciones en virtud del artículo 129 pertinentes es el examen por extinción en el asunto Extrusiones de aluminio, que se publicó el 1º de agosto de 2016. No hallamos en ninguno de estos exámenes por extinción ninguna indicación de que el USDOC tuviera en cuenta sus determinaciones revisadas del procedimiento en virtud del artículo 129 en litigio en esta diferencia. Más bien, las determinaciones en el marco de los exámenes por extinción pertinentes muestran que se ha basado en las determinaciones iniciales de cada investigación, así como en las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos posteriores, en su caso.

7.472. Recordamos que la alegación de China es que las determinaciones del USDOC en el marco de los exámenes por extinción en litigio son incompatibles con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC. El párrafo 3 del artículo 21 establece una obligación distinta relativa a la supresión de los derechos compensatorios que es independiente de las disciplinas impuestas por otras disposiciones del Acuerdo SMC sobre la determinación de existencia de subvenciones y la investigación y la imposición de derechos compensatorios. La posición de China parece ser que el hecho de que una determinación en el marco de un examen por extinción se base en parte en incompatibilidades en otras determinaciones subyacentes demuestra automáticamente que hay una infracción del párrafo 3 del artículo 21.

7.473. No obstante, a nuestro juicio, China no ha explicado suficientemente cómo la incorporación de determinadas constataciones anteriores incompatibles da lugar a determinaciones incompatibles con el párrafo 3 del artículo 21. Al no haber un argumento jurídico claro, constatamos que China no ha acreditado *prima facie* que el USDOC actuara de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 al determinar que la revocación de las órdenes en litigio en los exámenes por extinción impugnados probablemente daría lugar a la continuación o la repetición de la subvención.

7.474. Concluimos, pues, que China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC en los exámenes por extinción Papel térmico, Tubos de presión, Tubos, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón de acero, Ladrillos de magnesia, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas y Extrusiones de aluminio.

7.9 Alegaciones de China relativas al comportamiento persistente de imponer, fijar y percibir derechos compensatorios y depósitos en efectivo en virtud de las órdenes de imposición de derechos compensatorios en litigio

7.9.1 Principales argumentos de las partes

7.475. China alega que el "comportamiento persistente" de los Estados Unidos, es decir, el hecho de seguir imponiendo, fijando y percibiendo derechos compensatorios y/o depósitos en efectivo en virtud de las órdenes de imposición de derechos compensatorios en litigio, es incompatible con los párrafos 1 a) 1) y 1 b) del artículo 1, los párrafos 1 c) y 2 del artículo 2, el párrafo 3 del artículo 11 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC porque "se basa en la aplicación presente, continua y sistemática por el USDOC de criterios jurídicos erróneos".[678] China alega también que el comportamiento persistente es incompatible con los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 19 del Acuerdo SMC porque da lugar a la percepción de derechos compensatorios y depósitos en efectivo que exceden de la cuantía de la subvención.[679] Según China, la aplicación constante de criterios jurídicos erróneos por el USDOC en los exámenes administrativos hasta la fecha "indica claramente" que el USDOC aplicará los mismos criterios jurídicos erróneos cuando se planteen las mismas cuestiones en exámenes administrativos futuros en otros procedimientos.[680]

7.476. Los Estados Unidos piden al Grupo Especial que rechace la alegación de China porque las medidas que aún no existían en el momento en que se estableció el Grupo Especial y las posibles medidas futuras ("un número indefinido de posibles medidas futuras") no pueden incluirse en el mandato de un grupo especial.[681] Concretamente, los Estados Unidos aducen que China no ha demostrado la existencia de una "serie de determinaciones, realizadas consecutivamente … a lo largo de un período prolongado" ni el hecho de que las prácticas impugnadas probablemente continuarían aplicándose en procedimientos sucesivos.[682]

7.477. Además, los Estados Unidos aducen que China no ha acreditado *prima facie* que, con el comportamiento persistente en cuestión, los Estados Unidos actúan en infracción del Acuerdo SMC. En particular, según los Estados Unidos, China no ha:

[678] Primera comunicación escrita de China, párrafo 432.
[679] Primera comunicación escrita de China, párrafo 432.
[680] Primera comunicación escrita de China, párrafo 428.
[681] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 314.
[682] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 327-331.

a. identificado los casos de percepción de derechos y depósitos en efectivo, así como los casos de fijación, que impugna;

b. aducido pruebas con respecto al contenido y la naturaleza de los casos de supuesto comportamiento persistente para que el Grupo Especial pueda formular constataciones en relación con ese contenido y esa naturaleza; ni

c. proporcionado al Grupo Especial argumentos jurídicos suficientes sobre los cuales pronunciarse, ya que simplemente afirma que ese comportamiento persistente se basa supuestamente en la aplicación de criterios jurídicos erróneos.[683]

7.9.2 Principales argumentos de los terceros

7.478. El Canadá sostiene que el comportamiento persistente puede impugnarse siempre que un reclamante demuestre: a) que la medida es atribuible a un Miembro; b) el contenido exacto de la medida; c) la aplicación repetida del comportamiento; y d) la probabilidad de que ese comportamiento continúe.[684] El Canadá considera que es necesario interpretar y aplicar el instrumento analítico del "comportamiento persistente" de manera flexible para que los Miembros puedan obtener reparación sin tener que recurrir en múltiples ocasiones a la solución de diferencias[685], y que ese comportamiento puede ser una "medida destinada a cumplir" en el sentido del párrafo 5 del artículo 21 del ESD si hay un nexo lo suficientemente estrecho con las recomendaciones y resoluciones del ESD y las medidas declaradas como destinadas a cumplir.[686]

7.9.3 Evaluación por el Grupo Especial

7.479. Recordamos que hay circunstancias en las que "una serie de determinaciones conectadas y consecutivas"[687], en virtud de las cuales se mantienen los derechos en asuntos que abarcan "la imposición, fijación y percepción de derechos en virtud de la misma orden de imposición de derechos antidumping"[688] puede constituir un "comportamiento persistente" que puede ser una medida que puede ser objeto de impugnación en un procedimiento de solución de diferencias en la OMC. La carga de demostrar la existencia de ese comportamiento persistente, así como la carga de probar una alegación jurídica de que el comportamiento persistente en litigio es incompatible con las normas de la OMC corresponden al reclamante. En este asunto, China ha formulado su impugnación contra el comportamiento persistente sobre la base de "la aplicación presente, continua y sistemática por el USDOC de criterios jurídicos erróneos,"[689] y ha aducido además que "[l]a aplicación repetida por el USDOC de esos criterios jurídicos erróneos … indica razonablemente que ese comportamiento no solo se está produciendo actualmente sino que también probablemente seguirá produciéndose en el futuro".[690]

7.480. Por lo tanto, a nuestro juicio, China debe demostrar la existencia de: a) una serie de determinaciones conectadas y consecutivas que reflejen la aplicación sistemática de criterios jurídicos erróneos en relación con el Acuerdo SMC[691]; y b) una probabilidad de que dichas incompatibilidades seguirían también en procedimientos sucesivos.[692]

7.481. Al considerar los exámenes administrativos en litigio en este procedimiento, hemos constatado que China ha demostrado la existencia de una serie de determinaciones conectadas que tienen un vínculo suficiente con las resoluciones y recomendaciones del OSD en la diferencia inicial para que esas determinaciones queden comprendidas en el ámbito de competencia del Grupo Especial. No obstante, hemos constatado también que China no había acreditado *prima facie* que las determinaciones en el marco de los exámenes administrativos y los exámenes por extinción posteriores impugnadas por China en esta diferencia fueran sistemáticamente

[683] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 340.
[684] Declaración del Canadá en calidad de tercero, párrafos 6 y 7.
[685] Declaración del Canadá en calidad de tercero, párrafo 10.
[686] Declaración del Canadá en calidad de tercero, párrafos 22-27.
[687] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 180.
[688] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 181.
[689] Primera comunicación escrita de China, párrafo 432.
[690] Primera comunicación escrita de China, párrafo 431.
[691] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero*, párrafo 180.
[692] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Medidas relativas a la importación,* párrafo 5.144.

incompatibles con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) y el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 3 del artículo 11 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC como consecuencia de la aplicación de un criterio jurídico erróneo. En particular, constatamos que en el caso de varios exámenes administrativos, China no demostró la aplicación de un criterio jurídico incorrecto. Además, hemos determinado que, en las determinaciones en virtud del artículo 129 en litigio, China no había acreditado *prima facie* que el USDOC aplicara un criterio jurídico incorrecto en cada determinación.

7.482. Como declara la propia China:

> A fin de establecer la existencia del comportamiento persistente que impugna, China tiene que establecer que el USDOC aplicó criterios jurídicos ilícitos en relación con los organismos públicos, el beneficio, la especificidad de los insumos, la especificidad de la tierra y las limitaciones de las exportaciones en "determinaciones sucesivas en virtud de las cuales se mantienen derechos [en] etapas conectadas … que abarcan la imposición, fijación y percepción de derechos en virtud de la misma orden de imposición de derechos [compensatorios]".[693]

7.483. No estamos convencidos de que las pruebas obrantes en el expediente de este procedimiento sobre el cumplimiento demuestren la existencia de infracciones constantes del Acuerdo SMC ni de que esas incompatibilidades se reproducirían en procedimientos posteriores. Aunque hay "una serie de determinaciones conectadas y consecutivas" en virtud de cada orden de imposición de derechos compensatorios, no vemos el "componente … no modificado" en cada uno de esos procedimientos sucesivos.[694] Por el contrario, hay variaciones en los criterios jurídicos aplicados, y la compatibilidad con las normas de la OMC de las resultantes determinaciones del USDOC, en las diversas etapas y procedimientos en cada una de las investigaciones pertinentes.

7.484. Concluimos, pues, que China no ha demostrado la existencia de un comportamiento persistente incompatible con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) y el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 3 del artículo 11 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC y con los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 19 del Acuerdo SMC.

8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

8.1. Por las razones expuestas en el presente informe, el Grupo Especial concluye lo siguiente:

a. En lo que respecta a la alegación de China con respecto a las medidas "en su aplicación" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC, China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos de presión, Tubos, Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio, Cilindros de acero y Paneles solares.

b. En lo que respecta a la alegación de China con respecto a las medidas "en sí mismas" al amparo del párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC, China no ha demostrado que el Memorándum sobre los organismos públicos sea incompatible "en sí mismo" con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC.

c. En lo que respecta a la alegación de China al amparo del párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC, China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 OCTG, Paneles solares, Tubos de presión y Tubos.

---

[693] Segunda comunicación escrita de China, párrafo 257.

[694] Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Continuación de la reducción a cero,* párrafos 180 y 181.

d. En lo que respecta a la alegación de China al amparo del párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC, China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 32 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 OCTG, Tubos, Tubos de presión y Paneles solares.

e. En lo que respecta a la alegación de China al amparo del párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC, China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en los procedimientos en virtud del artículo 129 Tubos de presión, Tubos, Cortadoras de césped, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas, Extrusiones de aluminio, Cilindros de acero y Paneles solares.

f. En lo que respecta a la alegación de China al amparo del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC, China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo SMC en el procedimiento en virtud del artículo 129 Papel térmico.

g. En lo que respecta a la alegación de China relativa a la determinación definitiva del USDOC en la investigación inicial Paneles solares, China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) del artículo 2 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en la determinación definitiva de la investigación inicial Paneles solares.

h. En lo que respecta a las alegaciones de China relativas a los exámenes administrativos Estanterías para la cocina, OCTG, Extrusiones de aluminio, Paneles solares y Ladrillos de magnesia:

   i. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en los tres exámenes administrativos Estanterías para la cocina.

   ii. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo OCTG y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el segundo examen administrativo OCTG.

   iii. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo OCTG ni que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con los párrafos 1 a) 1) y 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en el segundo examen administrativo OCTG.

   iv. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 y el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo Extrusiones de aluminio y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en los exámenes administrativos segundo y tercero Extrusiones de aluminio.

   v. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) del artículo 1 del Acuerdo SMC en los exámenes administrativos segundo y tercero Extrusiones de aluminio.

   vi. China ha demostrado que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el primer examen administrativo Paneles solares.

   vii. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC en los dos exámenes administrativos Paneles solares ni que los

Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 2 del Acuerdo SMC en el segundo examen administrativo Paneles solares.

viii. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 11 y el párrafo 7 del artículo 12 del Acuerdo SMC en los dos exámenes administrativos Ladrillos de magnesia.

i. China no ha demostrado que los Estados Unidos actuaran de manera incompatible con el párrafo 3 del artículo 21 del Acuerdo SMC en los exámenes por extinción Papel térmico, Tubos de presión, Tubos, Estanterías para la cocina, OCTG, Torón, Ladrillos de magnesia, Tubos sin soldadura, Papel para impresiones gráficas y Extrusiones de aluminio.

j. En lo que respecta al comportamiento persistente de imponer, fijar y percibir derechos compensatorios y depósitos en efectivo en virtud de las órdenes de imposición de derechos compensatorios en litigio, China no ha demostrado la existencia de un comportamiento persistente incompatible con el párrafo 1 a) 1) y el párrafo 1 b) del artículo 1, el párrafo 1 c) y el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 3 del artículo 11 y el apartado d) del artículo 14 del Acuerdo SMC y con los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 19 del Acuerdo SMC.

8.2. De conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Concluimos que, en tanto en cuanto las medidas en litigio son incompatibles con el Acuerdo SMC, han anulado o menoscabado ventajas resultantes de ese Acuerdo para China.

8.3. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, recomendamos que los Estados Unidos pongan sus medidas en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo SMC.

_____