



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL  
SRA. ELEANOR SHARPSTON  
presentadas el 21 de mayo de 2015<sup>1</sup>

**Asunto C-687/13**

**Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH**  
**contra**  
**Hauptzollamt Regensburg**  
**[Petición de decisión prejudicial**

planteada por el Finanzgericht München (Alemania)]

«Derecho antidumping — Validez del Reglamento de Ejecución (UE) n° 917/2011 — Importaciones de baldosas de cerámica procedentes de China — Elección de Estados Unidos como país tercero de economía de mercado apropiado para determinar la existencia de dumping — Determinación del valor normal — Derecho de defensa — Deber de motivación — Muestreo»

1. En 2011, el Consejo de la Unión Europea estableció un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de baldosas de cerámica originarias de la República Popular China (en lo sucesivo, «China»).
2. Dado que China es un país sin economía de mercado y sin un valor normal fiable en el mercado nacional, las instituciones de la Unión han recurrido al valor normal calculado de un país tercero de economía de mercado, en concreto, los Estados Unidos de América (en lo sucesivo, «EE.UU.»), para determinar la existencia y el margen de dumping. A dichos efectos utilizaron datos facilitados por un único productor estadounidense, practicando determinados ajustes en función de distintas diferencias pero (por motivos de confidencialidad empresarial) sin aportar todos los datos sobre los ajustes efectuados. A la hora de establecer el grado de subcotización, las instituciones basaron sus cálculos de precios en muestras de productores tanto chinos como de la Unión, si bien utilizando un método de muestreo diferente en cada caso.
3. Un importador alemán, que se opone a determinados aspectos de dichos métodos, ha impugnado el derecho aplicado sobre las baldosas que ha importado. El Finanzgericht München (Tribunal Tributario de Múnich; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente»), que conoce del procedimiento, ha planteado una petición de decisión prejudicial sobre la validez del reglamento que impone ese derecho.
4. También se han planteado al Tribunal de Justicia otras cuestiones referentes a la impugnación de ese mismo reglamento por otros motivos en el asunto Bricmate (C-569/13), en el que también presentaré mis conclusiones en el día de hoy.

<sup>1</sup> — Lengua original: inglés.

## Reglamento de base

5. Las normas que regulan la imposición de derechos antidumping están recogidas en el Reglamento (CE) n° 1225/2009 (en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

6. El artículo 1, apartado 1, del Reglamento de base establece el principio de que puede aplicarse un derecho antidumping a todo producto objeto de dumping, cuyo despacho a libre práctica en la Unión cause un perjuicio. El artículo 1, apartado 2, define el producto objeto de dumping como aquel cuyo precio de exportación a la Unión sea inferior, en el curso de operaciones comerciales normales, al precio comparable establecido para el producto similar en el país de exportación.

7. El artículo 2 recoge los principios y normas aplicables para determinar si existe dumping. Básicamente, se establece el valor normal de un determinado producto exportado desde un tercer país basado en los precios pagados, en el curso de operaciones comerciales normales, por clientes independientes en el país de exportación, y el precio de exportación a la Unión. Si una comparación ecuaníme de los valores medios ponderados demuestra que el valor normal excede del precio de exportación, la diferencia entre ambos constituye el margen de dumping.

8. A este respecto, el artículo 2, apartado 7, letra a), prevé:

«En el caso de importaciones procedentes de los países sin economía de mercado, el valor normal será determinado sobre la base del precio o del valor calculado en un país tercero de economía de mercado, o del precio que aplica dicho tercer país a otros países, incluida la [Unión], o, si esto no fuera posible, sobre cualquier otra base razonable, incluido el precio realmente pagado o pagadero en la [Unión] por el producto similar, debidamente ajustado en caso de necesidad para incluir un margen de beneficio razonable.

Se seleccionará un país tercero de economía de mercado apropiado de manera no irrazonable, teniendo debidamente en cuenta cualquier información fiable de la que se disponga en el momento de la selección. También se tendrán en cuenta los plazos; en su caso, se utilizará un país tercero de economía de mercado que esté sujeto a la misma investigación.

Se informará a las partes implicadas en la investigación, poco después de la apertura del procedimiento, del país tercero de economía de mercado previsto y se les darán diez días para formular comentarios.»

9. El artículo 2, apartado 10, dispone:

«Se realizará una comparación ecuaníme entre el precio de exportación y el valor normal en la misma fase comercial, sobre la base de ventas realizadas en fechas lo más próximas posible entre sí y teniendo debidamente en cuenta cualquier otra diferencia que afecte a la comparabilidad de los precios. Cuando el valor normal y el precio de exportación establecidos no puedan ser directamente comparados, se harán ajustes en función de las circunstancias particulares de cada caso, para tener en cuenta diferencias en factores, que se alegue y demuestre que influyan en los precios y por lo tanto en la comparabilidad de éstos. [...]»

10. El artículo 3 («Determinación de la existencia del perjuicio») establece, en particular, lo siguiente:

«[...]»

2 — Reglamento del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea (DO L 343, p. 51; corrección de errores en DO 2010, L 7, p. 22).

2. La determinación de la existencia de perjuicio se basará en pruebas reales e incluirá un examen objetivo de:

- a) el volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de las mismas en los precios de productos similares en el mercado [de la Unión]; y
- b) en los efectos de esas importaciones sobre la industria de la [Unión].

3. [...] En lo tocante al efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios, se tendrá en cuenta si ha existido una subcotización significativa de los precios con respecto al precio de un producto similar de la industria [de la Unión], o bien si el efecto de tales importaciones es disminuir los precios de forma importante o impedir considerablemente la subida que en otro caso se hubiera producido. [...]»

11. El artículo 6, apartado 9, prevé: «[...] la investigación concluirá, siempre que ello sea posible, dentro del plazo de un año. En todo caso la investigación deberá haberse concluido a los quince meses de su inicio [...]».

12. El artículo 9, apartado 4, recoge, entre otras cosas, la «norma del derecho inferior»:

«Cuando de la comprobación definitiva de los hechos se desprenda que existe dumping y un perjuicio, y que los intereses de la Unión exigen una intervención [...], [se] impondrá un derecho antidumping [...] El importe del derecho antidumping no deberá sobrepasar el margen de dumping establecido, y debería ser inferior a dicho margen si este derecho inferior es suficiente para eliminar el perjuicio a la industria de la Unión.»

13. El artículo 17 hace referencia al muestreo. En particular, indica:

«1. En los casos en que exista un número importante de denunciantes, exportadores, importadores, tipos de productos o transacciones, la investigación podrá limitarse a un número prudencial de partes interesadas, productos o transacciones, utilizando muestras que sean estadísticamente válidas sobre la base de la información de que se disponga en el momento de la selección, o del mayor porcentaje representativo del volumen de producción, ventas o exportación que pueda razonablemente investigarse en el tiempo disponible.

2. La selección final de las partes, tipos de productos o transacciones mediante estas disposiciones de muestreo será competencia de la Comisión, aunque se dará preferencia a una muestra elegida en colaboración con las partes afectadas [...]

[...]

4. Cuando se decida realizar una muestra y exista una falta de cooperación tal por alguna de las partes o por todas ellas que pudiera afectar materialmente al resultado de la investigación, podrá elegirse una nueva muestra. No obstante, en caso de que persista un grado importante de falta de cooperación o el tiempo para seleccionar una nueva muestra sea insuficiente, se aplicarán las pertinentes disposiciones del artículo 18.»

14. El artículo 18 versa sobre la falta de cooperación. Prevé, entre otras cosas, lo siguiente:

«1. Cuando una parte interesada niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite en los plazos establecidos por el presente Reglamento u obstaculice de forma significativa la investigación, podrán formularse conclusiones preliminares o definitivas, positivas o negativas, sobre la base de los datos disponibles. [...]

[...]

5. Si las conclusiones, incluidas las relativas al valor normal, están basadas en las disposiciones del apartado 1, incluida la información facilitada en la denuncia, se deberá, siempre que ello sea posible y teniendo en cuenta los plazos de la investigación, comprobar la información a la vista de los datos obtenidos a partir de otras fuentes independientes disponibles, tales como listas de precios publicadas, estadísticas oficiales de importación y estadísticas de aduanas, y de la información facilitada durante la investigación por otras partes interesadas.

Tal información podrá incluir, en su caso, datos pertinentes referentes al mercado mundial o a otros mercados representativos.»

15. Por último, el artículo 19 del Reglamento de base dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«1. Toda información que por su naturaleza sea confidencial (por ejemplo, porque su divulgación supondría, desde el punto de vista de la competencia, una ventaja significativa para un competidor o tendría un efecto claramente desfavorable para la persona que proporcione la información o para un tercero del que la haya recibido) o que las partes en una investigación faciliten con carácter confidencial será, previa justificación suficiente al respecto, tratada como tal por las autoridades.

[...]

4. El presente artículo no obstará a la divulgación, por parte de las autoridades [de la Unión], de informaciones generales y, en particular, de los motivos en que se fundamenten las decisiones adoptadas en virtud del presente Reglamento, ni a la divulgación de los elementos de prueba en los que las autoridades [de la Unión] se apoyen, en la medida en que sea necesario para justificar dichos motivos en el curso de un procedimiento judicial. Tal divulgación deberá tener en cuenta el legítimo interés de las partes interesadas en no ver revelados sus secretos comerciales.

[...]»

### **Procedimiento y derecho antidumping**

16. El derecho antidumping controvertido en el litigio principal se impuso por primera vez en virtud del Reglamento (UE) n° 258/2011 (en lo sucesivo, «Reglamento provisional»)<sup>3</sup> y fue conformado por el Reglamento de Ejecución n° 917/2011 (en lo sucesivo, «Reglamento definitivo» o «Reglamento impugnado»)<sup>4</sup>.

17. A raíz de una denuncia presentada por la European Ceramic Tile Manufacturers' Federation (en lo sucesivo, «CET»), la Comisión publicó un anuncio el 19 de junio de 2010 sobre el inicio de un procedimiento antidumping relativo a las importaciones de baldosas originarias de China.<sup>5</sup>

18. El 16 de marzo de 2011, la Comisión adoptó el Reglamento provisional, cuyo artículo 1, apartado 1, impone un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de «placas y baldosas, de cerámica, esmaltadas o no, para pavimentación o revestimiento; cubos, dados y artículos similares, de cerámica, para mosaicos, esmaltados o no, incluso con soporte clasificados actualmente en los códigos NC 6907 10 00, 6907 90 20, 6907 90 80, 6908 10 00, 6908 90 11, 6908 90 20, 6908 90 31, 6908 90 51,

3 — Reglamento de la Comisión, de 16 de marzo de 2011, por el que se establece un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de baldosas de cerámica originarias de la República Popular China (DO L 70, p. 5).

4 — Reglamento del Consejo, de 12 de septiembre de 2011, por el que se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de baldosas de cerámica originarias de la República Popular China (DO L 238, p. 1).

5 — DO 2010, C 160, p. 20 (en lo sucesivo, «anuncio de apertura»).

6908 90 91, 6908 90 93 y 6908 90 99 originarios de [China]». Con arreglo al artículo 1, apartado 2, el tipo del derecho aplicable a dichos productos fabricados por determinadas empresas enumeradas en él oscilaba entre el 26,2 % y el 36,6 %, y era del 73,0 % para los productos fabricados por todas las demás empresas.

19. En ese Reglamento, dado que China es un país sin economía de mercado, la Comisión calculó el valor normal, con arreglo al artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base, basándose en la información facilitada por un productor en país análogo de economía de mercado, a saber EE.UU. Para apreciar la subcotización, también recurrió a cifras obtenidas de muestras de productores chinos y de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base, si bien seleccionó las muestras mediante dos métodos distintos.

20. El 12 de septiembre de 2011, el Consejo adoptó el Reglamento definitivo, cuyo artículo 1, apartado 1, impone un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de los mismos productos objeto del Reglamento provisional. Según el artículo 1, apartado 2, el tipo del derecho definitivo oscila entre el 26,3 % y el 36,5 % para los productos fabricados por las empresas enumeradas, y es del 69,7 % para las demás empresas.

21. En la exposición de motivos de dicho Reglamento, el Consejo rechazó varias críticas sobre la elección de EE.UU. como tercer país análogo, la utilización de los datos facilitados por un único productor en ese país y sobre los ajustes practicados a los mismos, así como a la aplicación de distintos métodos de muestreo.

22. Expondré la motivación detallada de ambos Reglamentos cuando aborde cada aspecto de la cuestión prejudicial con la que guardan relación.

### **Hechos, procedimiento y cuestión prejudicial**

23. En julio de 2011, Fliesen-Zentrum Deutschland GmbH (en lo sucesivo, «Fliesen-Zentrum») importó baldosas de cerámica incluidas en la partida 6907 90 20 de la NC, fabricadas en China y las declaró ante el Hauptzollamt Regensburg (Oficina principal de aduanas de Regensburg; en lo sucesivo, «HZA»). El 2 de agosto de 2011, la HZA emitió una liquidación relativa a los derechos aduaneros y al impuesto sobre el valor añadido a la importación y exigió a Fliesen-Zentrum una fianza por derecho antidumping provisional al tipo del 32,3 %, por importe total de 9 479,09 euros, que la demandante satisfizo.

24. El 5 de agosto de 2011, Fliesen-Zentrum formuló una reclamación contra dicha resolución, que la HZA desestimó el 19 de octubre de 2011.

25. El 4 de noviembre de 2011, la HZA liquidó el derecho antidumping definitivo por importe de 9 479,09 euros y lo compensó íntegramente con la fianza ya prestada. Fliesen-Zentrum formuló una nueva reclamación contra la liquidación, que la HZA desestimó el 3 de febrero de 2012.

26. Fliesen-Zentrum interpuso recurso contra la liquidación ante el órgano jurisdiccional remitente, cuestionando la validez del Reglamento definitivo.

27. El órgano jurisdiccional remitente consideró que cuatro de los motivos formulados por Fliesen-Zentrum al respecto podían prosperar:

— en primer lugar, que la elección de EE.UU. como tercer país análogo es ilegal, dado que existen otros países terceros de economía de mercado más similares a China que fueron ignorados;

- en segundo lugar, que la determinación del valor normal basándose en las cifras facilitadas por un único productor estadounidense es ilegal;
- en tercer lugar, que ciertos datos necesarios para establecer el valor normal no se han divulgado y que determinados ajustes no se han explicado, por lo que se ha vulnerado el derecho de defensa de las partes interesadas y el deber de motivación;
- en cuarto lugar, que la forma en que se han seleccionado las muestras de productores chinos y de la Unión y de importadores de la Unión distorsiona los resultados y, por consiguiente, es ilegal.

28. Tras analizar esos motivos, el órgano jurisdiccional remitente consideró necesario plantear la siguiente cuestión prejudicial: «¿Es válido el [Reglamento definitivo]?»

### **Observaciones preliminares**

29. La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente es simple y general. No identifica ningún motivo específico de nulidad sobre el que el órgano jurisdiccional remitente solicite una respuesta. Sin embargo, lo que interesa a dicho órgano jurisdiccional son claramente los cuatro motivos expuestos en la resolución de remisión.

30. Fliesen-Zentrum, el Consejo y la Comisión, que han presentado observaciones escritas y orales en la vista celebrada el 3 de diciembre de 2014, han examinado esos cuatro motivos por separado. Yo haré lo mismo.

31. Sin embargo, Fliesen-Zentrum ha formulado dos motivos adicionales por los que el Reglamento impugnado podría ser nulo, ninguno de ellos mencionado en la resolución de remisión. Asimismo, la Comisión ha expuesto e intentado rebatir algunas de las alegaciones formuladas por Fliesen-Zentrum contenidas en los autos del órgano jurisdiccional remitente.

32. Por otra parte, pese a que los cuatro motivos de nulidad formulados en la resolución de remisión pueden abordarse por separado, los tres primeros versan, todos ellos, sobre la forma de determinar el valor normal y cuestionan la adecuación de la motivación expuesta en los Reglamentos provisional y definitivo. Dichas características comunes suscitan varias cuestiones relacionadas tanto con el alcance como con los principios que rigen en el control del Tribunal de Justicia.

### *Cuestiones no planteadas en la resolución de remisión*

33. En mi opinión, el Tribunal de Justicia no debe examinar las cuestiones adicionales formuladas por Fliesen-Zentrum y la Comisión en el presente procedimiento.

34. Según reiterada jurisprudencia, el procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE se basa en una nítida separación de funciones entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia. Corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Además, el artículo 267 TFUE no abre una vía de recurso para las partes en un litigio suscitado ante el juez nacional, de modo que el Tribunal de Justicia no está obligado a valorar la validez del Derecho de la Unión por la mera razón de que tal cuestión haya sido invocada ante él mismo por una de las partes en sus observaciones escritas. Por tanto, no procede examinar los motivos de nulidad a los que el órgano jurisdiccional remitente no se haya referido.<sup>6</sup>

6 — Sentencia Simon, Evers & Co (C-21/13, EU:C:2014:2154), apartados 26 a 28 y jurisprudencia citada.

### *Alcance del control del Tribunal de Justicia*

35. Se ha destacado tanto en la resolución de remisión como en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia que la elección del país análogo constituye una facultad discrecional de las instituciones de la Unión cuando analizan situaciones económicas complejas, aunque el ejercicio de dicha facultad discrecional no escapa al control judicial y (con arreglo al artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base) esa elección no puede hacerse de manera irrazonable.<sup>7</sup> El alcance del control del Tribunal de Justicia sobre la elección de un país análogo es, por consiguiente, con arreglo a dicha jurisprudencia, relativamente limitado.

36. En el presente asunto, no sólo se cuestiona la elección de EE.UU. como país análogo a China, sino también el hecho de haberse basado exclusivamente en la información facilitada por un único productor estadounidense. En relación con este segundo aspecto, el Tribunal de Justicia ha admitido que, cuando sea necesario, puede establecerse el valor normal sobre la base de los datos obtenidos de un único productor.<sup>8</sup>

37. Aunque ambos aspectos son independientes, puede resultar sorprendente que el valor normal de los productos de todos los productores de baldosas de cerámica de China deba calcularse sobre la base de datos facilitados por un único productor en EE.UU. cuando dicho país tiene una renta *per cápita* considerablemente más elevada que China,<sup>9</sup> pero fabrica menos de 1/30 de la misma cantidad de baldosas.<sup>10</sup>

38. Ante una anomalía a primera vista de estas características, considero que el Tribunal de Justicia no debería limitar el alcance de su control más de lo necesario de conformidad con su jurisprudencia anterior. En particular, deberá comprobar cuidadosamente si las instituciones ignoraron factores esenciales para determinar la idoneidad del país de referencia escogido y si las informaciones obrantes en el expediente fueron examinadas con toda la diligencia necesaria.<sup>11</sup>

39. Por otra parte también es preciso tener en cuenta el alcance preciso del deber de motivación de las instituciones en el contexto concreto.

### *Nivel de control del Tribunal de Justicia sobre el deber de motivación*

40. El Tribunal de Justicia ha señalado en reiteradas ocasiones que los reglamentos antidumping tienen la doble naturaleza de actos de carácter normativo y de actos que pueden afectar directa e individualmente a determinados operadores económicos.<sup>12</sup>

41. En el asunto *Petrotub*,<sup>13</sup> en el cual partes directa e individualmente afectadas impugnaban un reglamento antidumping, el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «la motivación [...] debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento [...] de [1] [...] que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente

7 — Véanse, por ejemplo, las sentencias *Nölle* (C-16/90, EU:C:1991:402), apartados 11 y 12; *Rotexchemie* (C-26/96, EU:C:1997:261), apartados 10 y 11, y *GLS* (C-338/10, EU:C:2012:158), apartado 22.

8 — Véase la sentencia *Rotexchemie* (C-26/96, EU:C:1997:261), apartado 15.

9 — Véase el punto 63 y la nota 26.

10 — Véase el considerando 51 del Reglamento provisional, reproducido en el punto 48 de la presente sentencia, y su nota a pie de página.

11 — Véanse las sentencias *Nölle* (C-16/90, EU:C:1991:402), apartado 13, y *Rotexchemie* (C-26/96, EU:C:1997:261), apartado 12.

12 — Véase, por ejemplo, la sentencia *Comisión/ECB* (C-11/00, EU:C:2003:395), apartado 75 y jurisprudencia citada. Un reglamento de ejecución como el Reglamento definitivo debe considerarse ahora un «acto reglamentario» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véase la sentencia *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 50 a 60, y el auto *Bricmate/Consejo*, T-596/11, EU:T:2014:53, apartados 65 y 66).

13 — Sentencia *Petrotub y Republica* (C-76/00 P, EU:C:2003:4), apartado 81.

[de la Unión] pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular del contenido del acto, la naturaleza de los motivos invocados y el interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. [...]»

42. Sin embargo, el Tribunal de Justicia también ha declarado sistemáticamente que el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y que, cuando se trata de actos destinados a una aplicación general, la exposición de motivos puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar.<sup>14</sup>

43. En este asunto, el Reglamento impugnado es, en principio, un acto normativo de aplicación general. Sin embargo, también afecta directa e individualmente a los exportadores cuyos productos constituyen su objeto y a los correlativos importadores que disponen de legitimación activa para impugnarlo directamente ante el Tribunal General.<sup>15</sup> Otras personas a las que pudiera afectar directamente a falta de medidas de ejecución también podrían impugnarlo.<sup>16</sup> Sin embargo, no afecta de forma individual a Fliesen-Zentrum (que, en su condición de importador independiente que no forma parte de la investigación antidumping, no está comprendido en ninguna de esas categorías) y no entraña medidas de ejecución (la imposición de derechos antidumping a la importación), que constituyen el objeto del recurso de Fliesen-Zentrum ante el órgano jurisdiccional nacional. Si Fliesen-Zentrum hubiera interpuesto un recurso ante el Tribunal General, habría sido desestimado por inadmisibile.<sup>17</sup>

44. A este respecto, considero que carece de pertinencia la alegación formulada por Fliesen-Zentrum en la vista en el sentido de que Fliesen-Zentrum forma parte de un grupo de sociedades propiedad de miembros de una misma familia, una de las cuales, Cera-Net, establecida en Luxemburgo, intervino en el procedimiento antidumping. Esa circunstancia, en caso de quedar acreditada, no confiere a Fliesen-Zentrum la legitimación necesaria para recurrir el Reglamento impugnado directamente ante el Tribunal General, como persona individualmente afectada. De hecho, Fliesen-Zentrum no ha interpuesto ese recurso.

45. Se suscita pues la duda de si, cuando una parte con legitimación activa impugna un reglamento que impone derechos antidumping directamente ante el Tribunal General, el deber más estricto de motivación pormenorizada entraña un mayor nivel de control, mientras que, cuando el Tribunal de Justicia examina una petición de decisión prejudicial formulada en el marco de un procedimiento nacional iniciado por una parte afectada, si bien no directa e individualmente, por esa medida, el nivel de control de la obligación de motivación debe ser menor.

46. Creo que ambas situaciones son diferentes y que, en el segundo caso, el Tribunal de Justicia no debe considerar la medida como una resolución sino más bien como un acto normativo de aplicación general. El mayor nivel de control que debe aplicar el Tribunal General cuando se admite un recurso directo puede llevar a la anulación únicamente con respecto al recurrente en el procedimiento de que conoce.<sup>18</sup> Por el contrario, una declaración de nulidad del Tribunal de Justicia efectuada en el marco de un procedimiento prejudicial surte efectos *erga omnes*, y el control de la obligación de motivación de las instituciones debe partir de dicho postulado.

14 — Véanse, por ejemplo, las sentencias *Beus* (5/67, EU:C:1968:13), sobre una tasa compensatoria a la importación, y *España/Consejo* (C-284/94, EU:C:1998:548), apartado 28, sobre cuotas de importación.

15 — Como, por ejemplo, en el asunto *Guangdong Kito Ceramics y otros/Consejo* (T-633/11, EU:T:2014:271).

16 — Véase, asimismo, la sentencia *Valimar* (C-374/12, EU:C:2014:2231), apartados 30 a 32 y jurisprudencia citada.

17 — Véase el auto *Bricmate/Consejo* (T-596/11, EU:T:2014:53), apartados 61 a 75.

18 — Véase, por ejemplo, la sentencia *Nachi Europe* (C-239/99, EU:C:2001:101), apartado 21 a 27.

47. Por consiguiente, a la luz de las consideraciones anteriores, analizaré a continuación los cuatro posibles motivos de nulidad mencionados en la resolución de remisión por orden.

### **Elección de EE.UU. como tercer país análogo**

#### *Reglamentos antidumping*

##### Reglamento provisional

48. Los considerandos 46 a 52 explican el porqué de la elección de EE.UU. a los efectos del artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base:

«(46) En el anuncio de inicio, la Comisión indicó su intención de utilizar los Estados Unidos como país análogo apropiado para determinar el valor normal con respecto a China e invitó a las partes interesadas a presentar sus observaciones al respecto.

(47) Se recibieron comentarios y propuestas de recurrir a otros países como alternativa tales como Brasil, Turquía, Nigeria, Tailandia o Indonesia.

(48) De modo que la Comisión decidió recabar la colaboración de productores conocidos de esos países además de los de Estados Unidos. Sin embargo, únicamente respondieron a los cuestionarios dos productores estadounidenses del producto afectado. Un productor tailandés devolvió el cuestionario incompleto pero de todos modos su gama de productos no era totalmente comparable a la de los productores chinos que colaboraron en la investigación.

(49) La investigación determinó que Estados Unidos era un mercado competitivo para el producto afectado. En el mercado nacional estadounidense había varios productores activos y el volumen de las importaciones era importante. La investigación también demostró que las baldosas de cerámica originarias de China y de Estados Unidos tienen básicamente las mismas características físicas y los mismos usos y que los procesos de fabricación son similares.

(50) Se adujo que, dado que el mercado estadounidense se caracterizaba principalmente por las importaciones, las baldosas de cerámica fabricadas en Estados Unidos y las fabricadas en China cubrían diferentes segmentos del mercado y que, por lo tanto, el tipo de productos producidos a nivel nacional que servirían de base para establecer el valor normal no era comparable al tipo de productos exportado por China a la Unión. Sin embargo, la investigación demostró que, como ya se ha dicho en el considerando 49, la producción de Estados Unidos abarcaba una amplia gama de tipos de producto comparable a los producidos y exportados en China.

(51) También se alegó que Estados Unidos era un operador relativamente poco importante en el mercado mundial de las baldosas de cerámica. Sin embargo, en 2009 se produjeron en ese país cerca de 600 millones de m<sup>2</sup>, [19] lo que representa un volumen considerable. En comparación, China, que es el mayor productor del mundo, produjo 2 000 millones de m<sup>2</sup> durante el mismo período.

19 — Posteriormente corregido para indicar 60 millones de m<sup>2</sup> — véase el considerando 58 del Reglamento definitivo, en el punto 49 de las presentes conclusiones.

(52) Una de las partes argumentó que las normas de calidad tan estrictas vigentes en Estados Unidos equivalían en la práctica a barreras no arancelarias a las importaciones de China. No obstante, la investigación reveló que, tal como ya se ha afirmado anteriormente, los volúmenes de importación de China a Estados Unidos eran altos y constituían la mayor parte del consumo nacional estadounidense. Por consiguiente, se rechazó el argumento según el cual las barreras no arancelarias estadounidenses afectaban a las importaciones y por lo tanto a la competencia.»

#### Reglamento definitivo

49. Esa misma cuestión se abordó en los considerandos 55 a 72:

- «(55) Dos importadores presentaron observaciones en contra de la elección de [...] EE.UU. [...] como país análogo, alegando que no era apropiado debido a su insignificante producción propia y a su falta de competitividad en el mercado mundial. Asimismo, alegaron que EE.UU. fue seleccionado de manera no razonable, ya que la falta de países análogos alternativos se debía a la presión indebida de la asociación de productores de la Unión sobre los productores de otros países análogos potenciales para disuadirlos de una posible cooperación. Dos importadores alegaron que la Comisión no tuvo en cuenta la información procedente de una serie de países que podrían cooperar ni los datos a disposición del público procedentes de asociaciones nacionales o internacionales de productores de terceros países.
- (56) En cuanto a este último argumento, se recuerda que se requiere información de empresas concretas para investigar el nivel del dumping. Por lo tanto, esta alegación fue rechazada.
- (57) En cuanto a las alegaciones de que la asociación de productores de la Unión ejerció presiones indebidas para disuadir de una posible cooperación, se destaca que no se proporcionó prueba alguna al respecto. Por consiguiente, no se tuvieron en cuenta esas observaciones.
- (58) Estos importadores también alegaron que el volumen anual de la producción de baldosas de cerámica de los EE.UU. era de aproximadamente 60 millones de m<sup>2</sup> y no de 600 millones de m<sup>2</sup> como figuraba en el considerando 51 del Reglamento provisional. Se comprobaron estos datos, que resultaron ser correctos.
- (59) En cuanto a la idoneidad de los EE.UU. como país análogo, dado que disponen de un volumen de producción significativamente más bajo, debe destacarse que el mercado estadounidense es muy competitivo, ya que existen varias empresas de fabricación locales y los volúmenes de las importaciones son significativos. Por otra parte, como se mencionó en el considerando 52 del Reglamento provisional, no hay pruebas de la existencia de barreras no arancelarias que pudiesen constituir un obstáculo sustancial para la competencia en el mercado. En estas circunstancias, pese a disponer de un volumen de producción más bajo, se mantiene la conclusión global de que los Estados Unidos constituyen un país análogo apropiado.
- (60) Dos importadores alegaron que los precios de venta unitarios de las baldosas fabricadas en EE.UU. en el mercado interior estadounidense eran mucho más elevados que en el mercado de la Unión y que, al compararlos con los precios de exportación, daban lugar a la existencia de prácticas de dumping. Se consideró que este argumento no era pertinente para los fines del presente procedimiento, ya que cualquier alegación de este tipo, suponiendo que existiesen indicios razonables al respecto, solo podría examinarse exhaustivamente en un procedimiento antidumping distinto relativo a los EE.UU. Por tanto, no fue tenido en cuenta.

[...]

(63) Estos importadores también alegaron que los volúmenes de exportación estadounidenses eran limitados. Se consideró que este argumento no era pertinente para la selección del país análogo, ya que, para determinar el valor normal, se utilizan los datos del país análogo y no los precios de exportación. Por tanto, fue rechazado.

[...]

(67) Tras la divulgación final, una asociación de importadores efectuó numerosas alegaciones. En primer lugar, alegaron que el supuestamente bajo volumen de ventas de los productores estadounidenses en su mercado interior en comparación con las exportaciones chinas a la Unión hacían que los EE.UU. no fueran un mercado de un país análogo apropiado. A este respecto, al estudiar los posibles países análogos, el grado de competencia en estos países es uno de los elementos que se examinan. Disponer de niveles similares de ventas interiores de la industria nacional y de importaciones procedentes del país investigado no constituye un requisito previo para considerar que un país es un país análogo apropiado. En cuanto estas alegaciones, para la presente investigación, y como se ha indicado en el considerando 59, se consideró que el mercado estadounidense era lo suficientemente competitivo como para ser una opción apropiada. En estas circunstancias, se rechaza la alegación.

(68) La asociación de importadores también alegó que no consideraba que el hecho de que las importaciones en el mercado estadounidense fueran significativas fuera pertinente para elegir a los EE.UU. como país análogo. En cuanto a esta alegación, debe señalarse que el volumen de las importaciones es, de hecho, unos de los factores importantes que se examinan para elegir a un país análogo apropiado. La combinación de producción interna y de grandes volúmenes de importaciones contribuye a lograr un mercado competitivo, como se ha mencionado en el considerando 59. En estas circunstancias, se rechaza la alegación.

[...]

(70) La asociación también alegó que, dado que el precio medio de las ventas interiores en los EE.UU. de las baldosas de cerámica producidas en el mercado interior era supuestamente varias veces superior al precio de las importaciones en la Unión procedentes de China, el producto estadounidense no es un producto similar al importado de China. A este respecto, el hecho de que ambos precios difieran no constituye un motivo para considerar que el producto estadounidense no es similar al producto afectado. Como se indicó en el considerando 32 del Reglamento provisional, se constató que el producto afectado y, entre otros, el producto producido y vendido en el mercado interior de Estados Unidos tenían las mismas características físicas y técnicas básicas y los mismos usos básicos. En estas circunstancias, se considera que son productos similares con arreglo a lo establecido en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento de base. Por tanto, se rechazó la alegación de la asociación.

(71) Finalmente, la asociación preguntó por qué no se consideraba la Unión como un país análogo apropiado ante la falta de cooperación de terceros países distintos de los EE.UU. A este respecto, dado que se consideró que los EE.UU. eran un país análogo apropiado, como se ha mencionado en el considerando 59, no surgió la necesidad de examinar otros posibles mercados apropiados. Por tanto, se rechaza la alegación de la asociación.

(72) Ante la falta de otros comentarios, se confirma que la elección de los EE.UU. como país análogo fue apropiada y razonable con arreglo a lo dispuesto en artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base, y se confirman los considerandos 45 a 54 del Reglamento provisional.»

### *Cuestiones y alegaciones*

50. El *órgano jurisdiccional remitente* apunta tres series de factores que, en su opinión, pueden llevar a la conclusión de que la elección de EE.UU. fue nula: los mercados de baldosas estadounidense y chino difieren de forma significativa, dado que los productores estadounidenses exportan muy poco y únicamente abastecen a un pequeño sector de la parte alta del mercado interno, cubriéndose la demanda de las otras tres cuartas partes mediante importaciones; no está claro que la Comisión haya investigado de forma exhaustiva otros potenciales países análogos (en particular, Brasil, Turquía, Nigeria, Tailandia e Indonesia), y no hay pruebas de que tuviera en cuenta otra información estadística a disposición del público para efectuar su elección.

51. *Fliesen-Zentrum* formula básicamente las mismas consideraciones y cita ampliamente los puntos 79, 97 y 103 a 119 de las conclusiones del Abogado General Bot en el asunto GLS.<sup>20</sup> Concluye que se aportaron a la Comisión suficientes motivos y que ésta disponía de información suficiente que demostraba que EE.UU. no era un país análogo adecuado a los efectos de su investigación, pero no se esforzó lo suficiente por identificar un país distinto. Según dicha parte, ello constituye un error manifiesto de apreciación y una infracción de normas de rango superior, en particular, de los artículos 2, apartado 7, letra a), y 18, apartado 5, del Reglamento de base.

52. Durante la vista, *Fliesen-Zentrum* insistió en que el dumping no podía equipararse al dumping social, lo cual interpreto en el sentido de que un producto no puede considerarse objeto de dumping a efectos de la legislación antidumping cuando su precio es bajo simplemente debido a que los costes laborales son bajos, y que los precios de venta de los productos estadounidenses vendidos en EE.UU. están necesariamente basados en amplia medida en los costes laborales en EE.UU., que son muy superiores a los de China.

53. El *Consejo* considera que la exposición de motivos tanto del Reglamento provisional como del Reglamento definitivo facilitan suficiente información para disipar las dudas del *órgano jurisdiccional remitente*.

54. Observa que el valor normal calculado debe basarse en cifras verificables y comprobadas de productores individuales, no en estadísticas macroeconómicas a disposición del público. La exposición de motivos del Reglamento provisional expone claramente que la Comisión se esforzó por obtener dichas cifras de productores de todos los países mencionados pero únicamente obtuvo respuesta de un productor tailandés y de dos productores estadounidense, y que sólo podían usarse las de un productor estadounidense. La Comisión no dispone de medios para recabar información de productores de terceros países no sujetos a investigación y que deciden no colaborar. Hizo cuanto estaba en su mano para establecer los hechos y examinarlos con el debido cuidado, conforme exige la sentencia GLS.<sup>21</sup>

55. En todo caso, algunos de los países propuestos (Turquía y los Emiratos Árabes Unidos, por ejemplo) no son adecuados por varios motivos, como la disponibilidad de los datos o la posibilidad de comparar los mercados. Por el contrario, el mercado estadounidense sí permite realizar una comparación en cuanto al mercado, la producción y las importaciones. La producción superaba el umbral admitido del 5 % de las exportaciones de China a la Unión. Además, los tipos de producto afectados eran muy similares, como acredita el número de control del producto («NCP»).

20 — Conclusiones presentadas en el asunto GLS (C-338/10, EU:C:2011:636).

21 — Asunto C-338/10, EU:C:2012:158, apartado 30.

56. La *Comisión* extrae, en primer lugar, tres principios rectores de la jurisprudencia pertinente.<sup>22</sup> En primer lugar, las instituciones de la Unión deben sopesar por iniciativa propia qué países de economía de mercado presentan las características adecuadas y la Comisión debe realizar un esfuerzo suficiente para encontrar en ellos productores que deseen cooperar. En segundo lugar, una vez que han encontrado a esos productores, las instituciones deben seleccionar el país adecuado de una forma no irrazonable, teniendo en cuenta cualquier información fiable disponible en ese momento. Dicha elección está comprendida en el amplio margen de discrecionalidad que tienen atribuidas las instituciones cuando realizan valoraciones económicas complejas, únicamente sujeta a control jurisdiccional. En particular, no es necesario que se acredite que existen idénticas condiciones en el país análogo en todos los aspectos, pero es preciso tener en cuenta la comparabilidad de los métodos de producción y la disponibilidad de materias primas. Por último, las instituciones no están obligadas a tomar en consideración todos los países propuestos por las partes afectadas por un procedimiento antidumping, pero deben examinar en todo caso las pruebas que se les hayan aportado.

57. La Comisión aborda a continuación las tres dudas suscitadas por el órgano jurisdiccional remitente, y afirma que, en su opinión, la exposición de motivos del Reglamento provisional y del Reglamento definitivo ofrecen una justificación suficiente.

58. En cuanto a las diferencias entre los mercados chino y estadounidense, la cuestión no radica en si existen, si no en si pueden poner en duda la idoneidad de EE.UU. como país análogo.<sup>23</sup> En este caso, los elevados niveles de competencia y la amplia gama de productos comparables a los exportados de China demuestran que es una elección adecuada. Los productores estadounidenses son competitivos y su producción excede considerablemente del 5 % de las exportaciones chinas a la Unión, que el Tribunal de Justicia ha considerado suficiente para determinar la comparabilidad.<sup>24</sup>

59. Una vez que las instituciones han determinado que EE.UU. es un país análogo adecuado, ya no es preciso analizar si otros países podrían haber sido más adecuados. Por consiguiente, aunque las demás dudas planteadas por el órgano jurisdiccional remitente son irrelevantes, la Comisión las abordó a pesar de todo.

60. En cuanto a la investigación de otros potenciales países análogos, la Comisión se esforzó por ponerse en contacto con productores de todos los países propuestos por las partes implicadas en la investigación, en particular, Brasil, pero no logró obtener su colaboración, ni siquiera con la ayuda de un abogado de (una de) las partes. La Comisión no estaba obligada a seguir buscando otros posibles países de oficio sobre la base de datos a disposición del público. Una vez que ha encontrado un país adecuado, no está obligada a examinar otras posibilidades, al menos salvo que éstas hayan sido propuestas por las partes.

61. En lo que atañe a la utilización de información a disposición del público para establecer el valor normal, la Comisión subraya que sólo se puede utilizar información de empresas concretas y que los datos estadísticos de mayor alcance pueden no reflejar de forma precisa las operaciones efectivamente realizadas. Esos datos sólo pueden utilizarse cuando sea imposible encontrar un productor que esté dispuesto a cooperar.

22 — Además de a las sentencias citadas en la nota 7, la Comisión se remite a la sentencia Neotype Techmashexport/Comisión y Consejo (C-305/86 y C-160/87, EU:C:1990:295).

23 — Sentencia Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402), apartado 32.

24 — Sentencia Neotype Techmashexport/Comisión y Consejo (C-305/86, EU:C:1990:295), apartado 31.

### *Apreciación*

62. Como señala el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia considera que la elección del país análogo está comprendida dentro de la facultad de apreciación que poseen las instituciones para el análisis de situaciones económicas complejas. Por lo tanto, el alcance del control que ejercen el Tribunal General o el Tribunal de Justicia es limitado.

63. Sin embargo, se ha criticado la tendencia de las instituciones de la Unión de escoger preferentemente a EE.UU. como país análogo.<sup>25</sup> En particular, dicha crítica se refiere al elevado número de casos en los que EE.UU. ha sido utilizado como país análogo con respecto a China a pesar del diferente nivel de desarrollo económico de ambos países<sup>26</sup> y de la probabilidad de que únicamente los exportadores situados en países de economía de mercado con costes más elevados (un valor normal más alto) que los exportadores radicados en países sin economía de mercado tienen un incentivo para cooperar, dado que sólo sus datos darán lugar a derechos antidumping más elevados para las exportaciones desde países sin economía de mercado, en las que compiten.<sup>27</sup>

64. En mi opinión, estas críticas deben alentar al Tribunal de Justicia a analizar exhaustivamente los elementos sujetos a su control. En particular, esos elementos son si las instituciones tuvieron en cuenta todos los factores esenciales para determinar la idoneidad del país de referencia escogido y si examinaron las informaciones obrantes en el expediente con toda la diligencia necesaria para concluir que el valor normal se había determinado de manera apropiada y no irrazonable, teniendo en cuenta que el objetivo del artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base es intentar encontrar un país análogo en el que el precio de un producto similar se forme en circunstancias comparables en lo posible a las del país de exportación.<sup>28</sup>

65. La estructura de dicha disposición obliga a las instituciones a intentar determinar el valor normal, en primer lugar, sobre la base de datos procedentes de un país de economía de mercado y, en segundo lugar —y sólo para el caso de que no sea posible—, sobre cualquier otra base razonable. Sin embargo, en el presente asunto no se ha mencionado que fuera imposible determinar el valor normal sobre la base de datos de un país de economía de mercado. Más bien se trata de aclarar si EE.UU. era un país tercero de economía de mercado «apropiado» y si se seleccionó de manera «no irrazonable».

66. De la exposición de motivos de ambos Reglamentos se desprende claramente que la Comisión se puso en contacto con productores de Brasil, Turquía, Nigeria, Tailandia e Indonesia, además de EE.UU., extremo que no ha sido rebatido en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia. Únicamente respondieron a su requerimiento un productor tailandés y dos estadounidenses, de los cuales únicamente uno facilitó datos fiables suficientes sobre productos comparables. También es evidente que la Comisión no dispone de medios para exigir colaboración en dichos asuntos por parte de productores de un tercer país. En ese sentido, acepto la alegación de las instituciones de que

25 — Véanse, por ejemplo, «Trade and Investment Analytical Papers 18», *Anti-dumping: Selected Economic Issues*, Mayo 2012, pp. 12-13, elaborado por la Trade Policy Unit conjunta del Department for Business Innovation and Skills y del Department for International Development del Reino Unido, y Review of EU Trade Defence Instruments in Brief 2, y *The Analogue Country Method in Anti-dumping Investigations*, 2013, editado por el Kommerskollegium (Consejo Nacional de Comercio) sueco.

26 — Los datos publicados por el Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>) muestran, con respecto a los años 2009 y 2010 (que cubren el período investigado en el procedimiento antidumping en el presente asunto), la renta nacional bruta per cápita, basada en la paridad del poder adquisitivo, de entre 8 110 a 9 000 para China y de entre 47 490 y 49 090 para EE.UU., expresada en dólares internacionales corrientes.

27 — Es probable que esta cuestión vaya perdiendo importancia transcurridos 15 años desde la adhesión de China porque ya no será fácil que otros miembros de la Organización Mundial del Comercio («OMC») traten a China como un país sin economía de mercado (véase el apartado 15 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC disponible en [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/acc\\_s/completeacc\\_s.htm#chn](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm#chn)).

28 — Sentencia GLS (C-338/10, EU:C:2012:158), apartados 22, 27 y 31.

su apreciación debe efectuarse sobre la base de datos específicos y verificables sobre operaciones efectivas y no en información estadística a disposición del público, que puede no arrojar una imagen fiel de la realidad. Por consiguiente, parece que la Comisión realmente se esforzó por obtener datos de una serie de países terceros de economía de mercado, pero con poco éxito. ¿Resultó suficiente?

67. Las instituciones aducen que dado que ya había obtenido datos fiables, aunque de un único productor, de un país de economía de mercado, la Comisión ya no estaba obligada a seguir buscando. Sin embargo, Fliesen-Zentrum y el órgano jurisdiccional remitente mencionan otros países terceros (Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Malasia y Túnez) que podrían haber sido investigados y no lo fueron, y los propios documentos presentados por la Comisión al Tribunal de Justicia indican que durante la investigación también se propuso a Rusia como posible país análogo. Además, del considerando 144 del Reglamento provisional se deriva que la Comisión tenía conocimiento de que «es posible que importadores y usuarios optaran por productos originarios de terceros países [...] dado que el producto objeto de la investigación se fabrica en diferentes países [...] ([...] Emiratos Árabes Unidos, Egipto, sudeste de Asia, [...] y otros)».

68. Además, debe analizarse si el diferente nivel de desarrollo económico de China y EE.UU. supone que éste no sea un país tercero «apropiado» para establecer el valor normal o si se ha elegido de una forma «irrazonable», dada la necesidad de encontrar un país análogo en el que el precio de un producto similar se forme en circunstancias comparables en lo posible a las del país de exportación.

69. La Comisión formuló una serie de observaciones durante la vista en relación con este segundo aspecto. Reconoció que ese criterio había sido recientemente adoptado en la normativa antidumping de diversos países (mencionó a India, Sudáfrica y EE.UU.), pero no, aún, en la Unión Europea, donde los criterios que se aplican siguen siendo los inicialmente basados en los adoptados por EE.UU. en aquel momento (la Comisión se hizo eco de las notas interpretativas del GATT de 1955). Dichos criterios no ponen el acento en el nivel comparable de desarrollo económico sino en la necesidad de utilizar precios formados en un mercado en el que un elevado nivel de competencia ejerza una presión a la baja. Aunque en la actualidad existe cierto debate entre el Consejo y el Parlamento sobre qué criterios de desarrollo económico deben introducirse, ese cambio aún no se ha producido, y las instituciones están obligadas a cumplir la ley tal y como está y no como esté en el futuro. La Comisión también señaló que un menor nivel de desarrollo económico, aunque puede implicar con carácter general unos costes laborales menores que mantienen los precios más bajos, también está vinculado a una menor eficiencia y a un menor desarrollo tecnológico que tiene el efecto contrario. Por consiguiente, no cabe concluir que los datos de un país con un mayor nivel de desarrollo económico arrojarán con carácter general un valor normal más elevado que los datos relativos a un país con un menor grado de desarrollo. En lo que atañe, en particular, a Rusia, la Comisión explicó que, por un lado, ese país se propuso en una fase demasiado avanzada de la investigación como para que se pudieran recabar datos en los plazos establecidos y, por otro lado, que el sistema de doble precio que se aplica al consumo nacional y al mercado de la exportación dificultaría la comparación.

70. En este contexto, ha de señalarse, en primer lugar, que en la actualidad las instituciones de la Unión no están sujetas a una obligación legal de tener en cuenta el nivel de desarrollo económico de un potencial país análogo en comparación con el del país exportador objeto de investigación. Pese a todo, su elección del país análogo debe ser apropiada y no irrazonable. En mi opinión, eso supone que tienen la obligación de sopesar si debe tenerse en cuenta el distinto nivel de desarrollo económico, pero entiendo que esta consideración está comprendida dentro del margen de apreciación que poseen para analizar situaciones económicas complejas.

71. A continuación, considero creíbles las explicaciones de la Comisión sobre el papel de la competencia y de la tecnología a la hora de determinar el valor normal. No cabe ninguna duda de que un elevado nivel de competencia ejercerá una presión a la baja en los precios, de modo que los datos obtenidos de un mercado muy competitivo no llevarán necesariamente a un margen de dumping más

elevado que los datos de un país con menores costes pero también con menor competencia.<sup>29</sup> Asimismo, hay que reconocer que un mayor nivel de desarrollo tecnológico puede compensar unos menores costes laborales, de forma que unos costes laborales más altos no constituyen necesariamente una indicación de mayores precios y de un valor normal más elevado.<sup>30</sup> Es evidente que estos aspectos están comprendidos en el concepto de análisis de situaciones económicas complejas.

72. Por último, las razones concretas esgrimidas por la Comisión para no escoger a Rusia como país análogo sólo son parcialmente convincentes. El anuncio de apertura se publicó el 19 de junio de 2010 y, en su respuesta de 6 de agosto de 2010, la CET ya propuso a Rusia como país análogo apropiado, si bien como alternativa a EE.UU., que consideraba preferible. No queda claro en qué medida las limitaciones temporales pudieron impedir ampliar la investigación a ese país, dado que el Reglamento provisional no se adoptó hasta el 16 de marzo de 2011 y que la Comisión pudo remitir cuestionarios a productores de otros países propuestos en respuesta al anuncio de apertura (el Reglamento definitivo se adoptó el 12 de septiembre de 2011, dentro del plazo de quince meses impuesto en el artículo 6, apartado 9, del Reglamento de base). Sin embargo, las dificultades para comparar datos de un país con un sistema de precios dual son evidentes y la Comisión actuó con fundamento al considerar que no era necesario ampliar la investigación a un país propuesto por el denunciante como alternativo, cuando ya había cubierto el país que el denunciante consideraba más apropiado. Aunque quizá hubiera sido preferible indicar los motivos por los que no se remitieron cuestionarios a productores rusos, el hecho de no haberlo hecho no pone en entredicho, en mi opinión, la validez de los Reglamentos.

73. Esas consideraciones me llevan a concluir que la elección de EE.UU. como país análogo no resultó (o por lo menos no se ha demostrado que resultara) claramente inapropiada o irrazonable, a falta de datos utilizables de un tercer país claramente más apropiado. Dado que el valor normal debe determinarse «sobre cualquier otra base razonable, incluido el precio realmente pagado o pagadero en la [Unión] por el producto similar», únicamente cuando *no sea posible* utilizar los datos de un tercer país de economía de mercado, es superfluo analizar si el recurso a los precios pagados o pagaderos en la Unión podría haber sido más adecuado.

74. Sin embargo, en aras de la exhaustividad, realizaré las siguientes observaciones. Los márgenes de dumping indicados en el Reglamento definitivo oscilaban entre el 26,3 % y el 69,7 % (considerandos 88 a 93). Los precios de exportación y el valor normal calculados sobre la base de dichos márgenes de dumping no figuran efectivamente ni en el Reglamento provisional ni en el Reglamento definitivo pero, de conformidad con el artículo 2, apartado 12, del Reglamento de base, el margen de dumping es el importe en que el valor normal supera al precio de exportación. En el Reglamento provisional, confirmado por el Reglamento definitivo, se establece que el precio medio ponderado de las importaciones procedentes de China a la Unión era de 4,5 euros/m<sup>2</sup> durante el período de investigación, y el precio medio de las ventas de productos procedentes de la Unión dentro de la Unión era de 8,8 euros/m<sup>2</sup>. En mis conclusiones presentadas en el asunto C-569/13 Bricmate, presentadas en el día de hoy, he calculado que 5,1 euros/m<sup>2</sup> es el precio medio ponderado correcto de las importaciones de China a la Unión (teniendo en cuenta un error estadístico importante sobre el

29 — Según los Informes sobre Competitividad Global del Foro Económico Mundial ([www.weforum.org](http://www.weforum.org)), de los países mencionados en el presente procedimiento, EE.UU. fue el país con el nivel más elevado de competencia a nivel local en 2008 y 2009, si bien estuvo ligeramente por detrás de Emiratos Árabes Unidos y Turquía en 2010 y 2011, quedando por delante de China por un estrecho margen. Todos los demás países mencionados tenían un nivel considerablemente menor de competencia a nivel local, en particular, Rusia. Desde luego, estas apreciaciones sobre la competitividad a nivel global sólo sirven de orientación sobre los niveles de competencia en un determinado sector, pero ofrecen, pese a todo, una indicación que respalda las explicaciones de la Comisión.

30 — El Banco Mundial (<http://data.worldbank.org>) publica datos estadísticos sobre las exportaciones de productos de alta tecnología como un porcentaje de las exportaciones de productos manufacturados, de los cuales se desprende que China, Tailandia y EE.UU. eran básicamente comparables en 2009 y 2010, con un porcentaje de exportaciones de alta tecnología de entre el 20 % y el 28 % de sus exportaciones totales. Los demás países citados registraban porcentajes muy inferiores, a excepción de Malasia, cuyo porcentaje era significativamente superior. No existen datos porcentuales correspondientes a los Emiratos Árabes Unidos para esos años, pero los relativos a los años anteriores reflejan un porcentaje extremadamente reducido de exportaciones de productos de alta tecnología. Una vez más, esos datos no constituyen pruebas directas de la situación de desarrollo tecnológico de un determinado sector pero ofrecen, de nuevo, una indicación que respalda las explicaciones de la Comisión.

volumen de importaciones a España en noviembre de 2009). Aún en este segundo caso, el importe en que el precio de las ventas de productos procedentes de la Unión dentro de la Unión excede del precio de las importaciones procedentes de China es, según mis cálculos, un 72,5 % mayor que los márgenes de dumping detectados sobre la base de los datos de EE.UU. Por consiguiente, si se hubiera determinado el valor normal sobre la base de los precios medios ponderados de los productos procedentes de la Unión dentro de la Unión, los márgenes de dumping y, por consiguiente, los derechos antidumping, habrían sido más elevados que los que se han establecido e impuesto sobre la base de los datos estadounidenses.

75. Por consiguiente, en mi opinión las instituciones de la Unión no cometieron ningún error al seleccionar a EE.UU. como país análogo, en el ejercicio de su facultad discrecional para analizar situaciones económicas complejas.

### **Determinación del valor normal en relación con un único productor**

#### *Reglamentos antidumping*

##### Reglamento provisional

76. Sobre el uso de datos de un único productor estadounidense, el considerando 53 establece:

«Los datos que presentaron en sus respectivas respuestas dos de los productores estadounidenses que colaboraron en la investigación se comprobaron in situ. Al final únicamente se tomaron en consideración los datos de uno de los productores a los que se visitó porque se concluyó que su fiabilidad permitía basar en ellos el cálculo del valor normal. Por el contrario, se concluyó que los datos del segundo productor al que se visitó no eran fiables y que había que descartarlos porque este segundo productor solamente informó de una parte de sus ventas nacionales de modo que no se pudieron contrastar totalmente los gastos con la contabilidad.»

##### Reglamento definitivo

77. En el Reglamento definitivo se aborda esta misma cuestión en los considerandos 61, 62, 64, 66, 69 y 74 a 77:

«(61) [Dos] importadores también alegaron que el productor estadounidense que cooperó pertenecía a productores de la Unión o estaba asociado a estos, por lo que la investigación no era correcta ya que los datos obtenidos no eran independientes.

(62) Cabe recordar que los datos presentados por el productor estadounidense que cooperó se verificaron in situ. Por lo tanto, esta alegación resultó no ser pertinente y no se tuvo en cuenta.

[...]

(64) Finalmente, estos mismos importadores alegaron que no estaba justificado el mantenimiento de la confidencialidad de la identidad, el volumen, el valor y la calidad de la producción del productor del país análogo que cooperó. Se recuerda que este solicitó la confidencialidad por temor a represalias comerciales, y se consideró que esta solicitud estaba justificada. Además, no puede descartarse que proporcionar cualquiera de los datos que solicitaron los importadores, incluso en rangos, podría permitir identificar al productor del país análogo. Por lo tanto, no se tuvo en cuenta la solicitud de los importadores.

[...]

(66) Por otra parte, estos dos importadores también alegaron que, dado que el productor estadounidense que cooperó supuestamente estaba controlado por un productor de la Unión, la elección de esta empresa estadounidense como productor de un país análogo apropiado no era correcta. En particular, alegaron que la empresa estadounidense no es independiente económicamente, por lo que no podía servir de referencia para el dumping. Para justificar esta alegación, los importadores citan el artículo 2, apartado 1, párrafos tercero y cuarto, del Reglamento de base. <sup>[31]</sup> En respuesta a esta alegación, primero debe señalarse que, como se ha mencionado en el considerando 23 del Reglamento provisional y en el considerando 69 del presente Reglamento, el productor estadounidense que cooperó solicitó el anonimato y se accedió a dicha petición. En estas circunstancias, no puede confirmarse ni desmentirse si existe una relación entre la empresa estadounidense y un productor de la Unión. No obstante, se señala que las disposiciones antes mencionadas del Reglamento de base se refieren a cómo tratar los precios de venta de una empresa investigada cuando vende a una parte vinculada. Estas disposiciones no tratan del asunto de una posible relación entre un productor del país análogo y un productor de la Unión. En estas circunstancias, se rechaza la alegación.

[...]

(69) La asociación de importadores también preguntó qué pruebas había aportado el productor del país análogo que cooperó para probar el riesgo de represalias comerciales, mencionadas en el considerando 64. A este respecto, la empresa estadounidense señaló que su empresa compite por los mismos clientes con numerosos productores exportadores chinos de baldosas de cerámica en el mercado estadounidense. En estas circunstancias, la empresa estadounidense afirmó que temía represalias comerciales en caso de que se revelase su identidad. En cuanto a la prueba proporcionada para probar el riesgo de represalias, se consideró verosímil el posible riesgo resultante de que la empresa estadounidense y los productores exportadores chinos que operan en el mercado estadounidense compitan por los mismos clientes. En estas circunstancias, se aceptó la solicitud de anonimato de la empresa.

[...]

(74) [Dos] importadores señalaron que, como se establece en el artículo 2, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento de base, el valor normal debe calcularse sobre la base de los precios de otros vendedores o productores, por lo que no era correcto determinar el valor normal sobre la base de una única empresa.

(75) A este respecto, se recuerda que el presente procedimiento trata de importaciones procedentes de un país sin economía de mercado, por lo que el valor normal debe establecerse de acuerdo con el artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base. Por tanto, se rechazó esta alegación.

(76) Tras la divulgación final, una asociación de importadores declaró que consideraba que el valor normal en un país análogo no podía basarse en los datos proporcionados por una empresa. Sin embargo, por las razones expuestas en el considerando 75, se rechaza dicha alegación.

(77) Finalmente, estos importadores alegaron que el producto del productor del país análogo no era representativo ya que, estaba destinado exclusivamente al segmento de precios elevados. Como se aceptó la solicitud de confidencialidad del productor del país análogo, no se confirma ni rechaza esta alegación. En cualquier caso, incluso si la alegación fuese correcta, como se explicó

31 — El párrafo tercero dispone: «Los precios entre partes que estén asociadas o que tengan un acuerdo de compensación entre sí sólo podrán ser considerados como propios de operaciones comerciales normales y ser utilizados para establecer el valor normal si se determina que no se ven afectados por dicha relación». El párrafo cuarto incluye una definición de «partes vinculadas».

en el considerando 61 del Reglamento provisional, se ajustó el valor normal calculado en aquellos casos en que estaba justificado, a fin de tener en cuenta todos los tipos de baldosas, incluidas las que son revendidas con otra marca. Por tanto, esta alegación se consideró infundada y fue rechazada.»

### *Cuestiones y alegaciones*

78. El *órgano jurisdiccional remitente* señala que varias disposiciones del Reglamento de base,<sup>32</sup> al utilizar el plural, indican que el valor normal —factor esencial en la determinación de dumping— debe establecerse sobre la base de datos procedentes de varios productores. Si eso es así para países de economía de mercado, también debe serlo para países sin economía de mercado, como confirma el hecho de que el artículo 2, apartado 7, letra a), establece como referencia los precios de un país análogo, no los de un productor análogo. Es mucho más difícil lograr objetividad y exactitud cuando se hace referencia a un único productor y es preciso ser particularmente cuidadoso, sobre todo cuando, como en el presente asunto, se alega que el productor estadounidense en cuestión está controlado por una empresa de la Unión y, por consiguiente, no es económicamente independiente. En todo caso, los datos de un único productor estarán condicionados por decisiones de política empresarial de esa empresa. El *órgano jurisdiccional remitente* también observa que la Comisión no consideró necesario recurrir a un dictamen externo al respecto.

79. *Fliesen-Zentrum* se remite ampliamente a los puntos 81 a 87 de las conclusiones presentadas en el asunto *GLS*,<sup>33</sup> sobre la importancia de determinar el valor normal y la necesidad de ser objetivo en este sentido. Sus argumentos reproducen, con carácter general, las consideraciones realizadas por el *órgano jurisdiccional remitente*, y subraya que no aplicar los mismos criterios (pluralidad de exportadores o productores a efectos de comparación) a economías de mercado y a economías que no lo son vulnera el principio de igualdad de trato.

80. El *Consejo* insiste en que el Tribunal de Justicia ha admitido que la circunstancia de que sólo exista un productor en un país no impide que éste se utilice como país análogo.<sup>34</sup> La utilización del plural en el Reglamento de base debe considerarse una indicación general e indeterminada y no necesariamente como un requisito de que se disponga de datos de diversos exportadores o productores. De hecho, algunas disposiciones alternan entre la forma en singular y en plural. Asimismo, no es necesario referirse a varios productores cuando las cifras de uno sólo resultan representativas. La práctica de las instituciones ha sido siempre la de ponerse en contacto con todos los productores del país en cuestión y utilizar las cifras consignadas en las respuestas recibidas, al margen de su número e incluso cuando sólo se haya obtenido una única respuesta. La protección de los datos confidenciales del productor es básica para garantizar su cooperación. No hay ningún elemento de hecho que demuestre que los datos del productor estadounidense pueden haberse visto influenciados por una matriz de la Unión, si es que existe, pero, en todo caso, la práctica de la Comisión es utilizar únicamente datos de ventas a terceros independientes.

32 — En particular, el párrafo segundo del artículo 2, apartado 1, («si el exportador en el país exportador no fabrica o no vende un producto similar, el valor normal podrá ser calculado sobre la base de los precios de otros vendedores o productores») y el artículo 2, apartado 6, letras a) y c) («los importes [...] se podrán calcular basándose en: a) la media ponderada de los importes reales determinados para otros exportadores o productores investigados por lo que respecta a la producción y venta del producto similar, en el mercado interior del país de origen; [...] c) cualquier otro método razonable, siempre que el importe del beneficio así establecido no sobrepase el beneficio normalmente obtenido por otros exportadores o productores por las ventas de productos de la misma categoría en el mercado interno del país de origen») (el subrayado es añadido).

33 — Conclusiones del Abogado General Bot presentadas en el asunto *GLS* (C-388/10, EU:C:2011:636).

34 — Sentencia *Rotexchemie* (C-26/96, EU:C:1997:261), apartado 15.

81. La *Comisión* admite que el valor normal puede calcularse de forma más fiable sobre la base de cifras de varios productores del país análogo. No obstante, no siempre es posible y las instituciones de la Unión no tienen ningún medio para exigir cooperación. Los productores de terceros países no afectados por la investigación no tienen ningún incentivo particular para cooperar, a diferencia de otros productores del país objeto de investigación que tienen motivos para facilitar sus propios datos cuando no son ellos los investigados, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento de base, sobre la base de los hechos acreditados.

82. En el presente asunto, únicamente un productor estadounidense facilitó datos utilizables. El Tribunal de Justicia acepta que la circunstancia de que únicamente exista un productor de un país tercero no impide que se utilicen los datos de ese productor para calcular el valor normal. Ese mismo razonamiento debe aplicarse cuando existen varios productores pero sólo coopera uno de ellos. Lo que interesa es si los precios en cuestión son resultado de la competencia. Las disposiciones citadas por el órgano jurisdiccional remitente, que recurren a la forma plural, reflejan la situación ideal, pero no necesariamente la que resulta posible. Además, dichas disposiciones se refieren a *posibles* métodos *alternativos*, como se desprende claramente del verbo «podrán». El artículo 2, apartado 6, letra b), hace referencia al uso de los datos del «exportador o productor en cuestión», en singular.

83. Tampoco se trata aquí de una cuestión de desigualdad de trato. La determinación del valor normal en el país objeto de investigación y en el tercer país análogo son dos situaciones completamente distintas, en las cuales no se puede recurrir a los mismos métodos.

84. El riesgo de que los precios de un único productor puedan estar indebidamente influenciados por su situación individual es mínimo, al margen de que el productor en cuestión esté controlado por un productor de la Unión o no,<sup>35</sup> porque los precios utilizados deben referirse a un gran número de operaciones en un mercado competitivo y los precios aplicados en operaciones entre empresas de un mismo grupo deben ajustarse en consecuencia.

85. Por último, la circunstancia de que la Comisión no haya recurrido a un dictamen externo carece de relevancia. La Comisión nunca recurre a expertos independientes en dichas investigaciones a raíz de la naturaleza confidencial de los datos.

#### *Apreciación*

86. Si se declara que la elección de EE.UU. como país análogo adolece de tales vicios que procede anular el Reglamento impugnado, no sería necesario analizar esta cuestión.

87. No obstante, si el Tribunal de Justicia está de acuerdo conmigo en que no es así, deben examinarse básicamente tres cuestiones: en primer lugar, si el precio normal puede determinarse sobre la base de datos de un único productor; en segundo lugar, en caso afirmativo, si puede seguir haciéndose así aunque el productor en cuestión esté vinculado a un productor de la Unión y, en tercer lugar, si la Comisión debería haber recurrido a un dictamen independiente.

35 — La Comisión señala que el Tribunal General ha declarado que los datos procedentes de un productor de un tercer país asociado con un productor de la Unión no son inválidos: sentencias Ferchimex/Consejo (T-164/94, EU:T:1995:173), apartado 74, y Hangzhou Duralamp Electronics/Consejo (T-459/07, EU:T:2013:369), apartado 154.

88. Empezando por la tercera cuestión y, en mi opinión, la más sencilla, considero que no existen motivos de peso para suponer que debería haberse recurrido a un dictamen externo. Fliesen-Zentrum y el órgano jurisdiccional remitente parecen atribuir, en mi opinión, una importancia injustificada a un apartado general que se encuentra en la exposición de motivos de cualquier propuesta de Reglamento del Consejo formulada por la Comisión. A falta de motivos concretos para suponer otra cosa (que no se han aportado en el presente asunto ni se deducen de él), debe considerarse que las instituciones son capaces de apreciar adecuadamente los datos por sí mismas.

89. Las partes no discuten que siempre es preferible y más fiable calcular el valor normal sobre la base de datos procedentes de múltiples productores. Sin embargo, en el asunto Rotexchemie, el Tribunal de Justicia consideró que «el mero hecho de que únicamente exista un productor en el país de referencia no excluye por sí solo que los precios de ese país sean el resultado de una competencia real, puesto que tal competencia también puede resultar, a falta de un control de precios, de la presencia de importaciones significativas procedentes de otros países».<sup>36</sup>

90. La situación es, en amplia medida, menos comparable con la existente en Rotexchemie, donde únicamente existía un productor en el país análogo, frente a uno sólo que cooperara plenamente de forma útil mientras que los demás no lo hicieron, que con la existente en el asunto Ferchimex, en el que el Tribunal General declaró: «[...] Potacan es el único productor canadiense que finalmente aceptó cumplimentar el cuestionario de la Comisión y cooperar en el procedimiento. En particular, el mayor productor canadiense [...] se neg[ó] a cooperar y se limitó a proporcionar algunos datos públicos, que eran insuficientes para determinar el valor normal. [...] [L]a demandante no discute que la Comisión no haya escatimado esfuerzo alguno para obtener datos relativos al mercado canadiense distintos de los de Potacan. [...] [P]rocede considerar que Canadá constituía un país de referencia apropiado y que la Comisión no tuvo otra opción que utilizar los datos procedentes de Potacan».<sup>37</sup>

91. Esa última sentencia, pese a que, desde luego, no es vinculante para el Tribunal de Justicia, no fue recurrida y cabe considerar que al menos constituye un antecedente convincente.

92. En el presente asunto, deben examinarse las alternativas de que disponían las instituciones de la Unión. Ya he expuesto que había muy pocas probabilidades reales de que se encontrase un país análogo, evidentemente más apropiado, con diversos productores dispuestos a colaborar en la investigación.<sup>38</sup> ¿Podría haberse interrogado a más productores en EE.UU.? Del considerando 48 del Reglamento provisional cabe deducir que se estableció contacto con más de dos productores estadounidenses, porque se señala que «únicamente respondieron a los cuestionarios dos productores estadounidenses del producto afectado» y en el expediente no consta que el número de productores abordados fuera insuficiente. Si no se podía haber encontrado un país análogo más apropiado y no se podía haber convencido a más productores de ese país a contestar a los cuestionarios, parece que las únicas opciones que existían eran o bien basar el cálculo del valor normal en los datos facilitados por el único productor estadounidense que respondió adecuadamente y o bien adoptar «cualquier otra base razonable», que básicamente supondría aplicar el precio pagado o pagadero en la Unión. En lo que respecta a la segunda de estas opciones, he destacado *supra*<sup>39</sup> que podría haber llevado a mayores márgenes de dumping.

36 — Sentencia Rotexchemie (C-26/96, EU:C:1997:261), apartado 15.

37 — Sentencia Ferchimex/Consejo (T-164/94, EU:T:1995:173), apartados 69 y 70; véase, asimismo, la sentencia Hangzhou Duralamp Electronics/Consejo (T-459/07, EU:T:2013:369), apartado 154.

38 — Véanse los puntos 62 y ss. de las presentes conclusiones.

39 — Punto 74.

93. En última instancia, en lo que respecta al segundo aspecto, el Tribunal de Justicia se enfrenta al problema de la falta de información. Las instituciones se niegan a aclarar si el productor estadounidense de que se trata está vinculado económicamente o no con un productor de la Unión (supuestamente italiano) y, pese a que al parecer Fliesen-Zentrum o los importadores afectados por la investigación podrían identificarlo, éste no ha sido efectivamente nombrado ni en los escritos ni en las observaciones presentados al Tribunal de Justicia.

94. La Comisión se ha ofrecido a facilitar determinada información al Tribunal de Justicia —si bien no ese dato en concreto—, siempre que se mantenga su confidencialidad frente a Fliesen-Zentrum. Sin embargo, no existe en la actualidad ninguna disposición del Reglamento de Procedimiento que permita al Tribunal de Justicia proceder de ese modo.<sup>40</sup> El trato confidencial de documentos sólo está previsto frente a las partes intervinientes en recurso directos y en recursos de casación (artículos 131, apartado 2, y 190, apartado 1). La Comisión señaló en la vista que se trataba de un recurso de anulación con forma de petición de decisión prejudicial y que, a falta de una disposición explícita en su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede aplicar una interpretación *ad hoc* de su sentencia Kadi II<sup>41</sup> a la luz del artículo 339 TFUE (que impone el deber de secreto a los miembros de las instituciones y funcionarios de la Unión) y del artículo 19, apartado 4, del Reglamento de base.

95. Sin embargo, a falta, en la actualidad, de una disposición específica en el Reglamento de Procedimiento que permita el trato confidencial de información en el marco de un procedimiento prejudicial, no considero que se trate de un enfoque adecuado.

96. Si la información no puede facilitarse de forma confidencial, en mi opinión, la primera medida a adoptar es partir del presupuesto de que el productor estadounidense está efectivamente vinculado a un productor de la Unión y analizar si esa circunstancia puede invalidar la determinación del valor normal. En caso negativo, no es necesario ahondar en si es preciso facilitar el acceso a información confidencial.

97. Las instituciones manifiestan que se aplicó como siempre sumo cuidado a efectos de utilizar únicamente datos relativos a ventas con clientes no vinculados. A este respecto, estimo que no es necesario exigir que se facilite información que las instituciones desean mantener confidencial frente a Fliesen-Zentrum. A la luz de la alegación de ésta última de que los datos utilizados llevaron a un precio normal artificialmente elevado, no es verosímil que se tuvieran en cuenta las ventas efectuadas a clientes vinculados. En todo caso, ello habría reducido el valor normal calculado, dado que es más lógico, en circunstancias normales, que los clientes vinculados se beneficien de condiciones más favorables.

98. La segunda cuestión es si es probable que los costes de producción o los precios cobrados por una filial estadounidense de un productor de la Unión se hayan incrementado de forma artificial en comparación con los costes o precios de un productor estadounidense independiente. De hecho, parece más bien improbable, si el objetivo es explotar con éxito una actividad comercial en un mercado competitivo (y, a menos que existan pruebas de lo contrario, puede considerarse que ese es efectivamente el objetivo del productor estadounidense). La Comisión comprobó los datos del productor *in situ* y, al parecer, su revisión fue exhaustiva, porque los datos del otro productor se desecharon por no resultar fiables.<sup>42</sup> Dada la importancia que las instituciones atribuyen a la obtención de datos de un mercado altamente competitivo, es poco probable que una estrategia de comercialización no competitiva se hubiera pasado por alto a ese nivel de análisis.

40 — Si se hubiera tratado de un recurso directo ante el Tribunal General, podría haberse aplicado el trato confidencial en virtud del artículo 67, apartado 3, de su Reglamento de Procedimiento. Véase, por ejemplo, el auto de 7 de mayo de 2008 dictado en el asunto Shanghai Excell M&E Enterprise y Shanghai Adeptech Precision/Consejo (T-299/05).

41 — Sentencia Comisión/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P y C-595/10 P, EU:C:2013:518), apartados 97 y ss., en particular, los apartados 120 y ss.

42 — Véase el considerando 53 del Reglamento provisional: «[...] este [...] productor solamente informó de una parte de sus ventas nacionales de modo que no se pudieron contrastar totalmente los gastos con la contabilidad».

99. En el presente asunto, no se ha formulado ningún motivo específico ante el Tribunal de Justicia en virtud del cual deba presuponerse que un productor estadounidense vinculado a un productor de la Unión (en caso de que dicha vinculación quede acreditada) vende a precios más elevados en el mercado estadounidense que un productor que no presenta dicha relación.

100. En esas circunstancias, considero que el Tribunal de Justicia no tendría fundamentos para declarar nulo el Reglamento impugnado sobre la base de que el valor normal se calculó en función de los datos procedentes de un único productor, al margen de que éste estuviera vinculado de cualquier forma con un productor de la Unión.

### **Obligación de motivación y derecho de defensa, en relación con la determinación del valor normal calculado**

#### *Reglamento provisional*

101. La forma de calcular el valor normal sobre la base de los datos del productor estadounidense se recoge en los considerandos 56 a 58 y 61:

«(56) Se comprobó que las ventas nacionales del productor estadounidense del producto similar eran representativas en términos de volumen en comparación con el volumen del producto afectado exportado a la Unión por los productores exportadores que colaboraron en la investigación.

(57) Se constató asimismo que las ventas de todos los tipos de productos similares efectuadas en el mercado nacional a clientes no vinculados durante el período de investigación se habían realizado en el curso de operaciones comerciales normales. Sin embargo, debido a las diferencias de calidad entre el producto similar fabricado y vendido en Estados Unidos y el producto afectado originario de China y exportado a la Unión, se consideró más adecuado en el caso de determinados tipos de productos calcular un valor normal con el fin de tener en cuenta esas diferencias y garantizar una comparación ecuánime tal como se explica en el considerando 61.

(58) El valor normal se calculó sumando al coste de producción los gastos de venta, generales y administrativos, [ <sup>43</sup> ] y el beneficio del productor estadounidense. De conformidad con el artículo 2, apartado 6, del Reglamento de base, se calcularon los importes de los gastos de venta, tanto generales, como administrativos, y el beneficio sobre la base de los datos reales de la producción y de las ventas en el curso de operaciones comerciales normales del producto similar del productor estadounidense.

[...]

(61) Para garantizar una comparación ecuánime entre el valor normal y el precio de exportación, se realizaron los debidos ajustes con el fin de tener en cuenta las diferencias que afectaban a los precios y a su comparabilidad de conformidad con el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base. Se ajustó el valor normal en función de las diferentes características debidas principalmente a la marca del productor OEM [ <sup>44</sup> ] y en función de las diferencias de calidad de determinados tipos de producto no fabricados por el productor del país análogo habida cuenta del menor coste de las baldosas que no son de porcelana. Además, en función de las necesidades se hicieron más ajustes en relación con el transporte marítimo, los seguros, los costes accesorios y de

43 — Gastos de venta, generales y administrativos.

44 — Productor del equipo original [por sus siglas en inglés].

manipulación, el embalaje, el crédito, los gastos bancarios y las comisiones en todos los casos en los que se consideró que eran razonables y exactos y que estaban justificados por pruebas contrastadas.»

### *Reglamento definitivo*

102. La determinación del valor normal calculado se establece en los considerandos 73, 77, 86 y 87:

«(73) Dos importadores alegaron que, sin la información sobre el volumen de la producción del productor estadounidense, las partes interesadas no podían verificar si, debido a las economías de escala, podía haber diferencias significativas en los costes de producción del productor estadounidense en comparación con los productores chinos incluidos en la muestra, que producían anualmente más de 10 millones de m<sup>2</sup> de baldosas de cerámica. Estos importadores también alegaron que los volúmenes de producción del productor del país análogo y de los productores chinos no eran comparables, debido a que el volumen de producción del productor del país análogo o en el país análogo era más bajo. Se recuerda que el volumen de la producción del productor del país análogo que cooperó es confidencial y que no puede revelarse. También se recuerda que la industria china está muy fragmentada y que se compone mayoritariamente de pequeñas y medianas empresas. Así pues, estos argumentos se consideraron infundados.

[...]

(77) Finalmente, estos importadores alegaron que el producto del productor del país análogo no era representativo ya que, estaba destinado exclusivamente al segmento de precios elevados. Como se aceptó la solicitud de confidencialidad del productor del país análogo, no se confirma ni rechaza esta alegación. En cualquier caso, incluso si la alegación fuese correcta, como se explicó en el considerando 61 del Reglamento provisional, se ajustó el valor normal calculado en aquellos casos en que estaba justificado, a fin de tener en cuenta todos los tipos de baldosas, incluidas las que son revendidas con otra marca. Por tanto, esta alegación se consideró infundada y fue rechazada.

[...]

(86) Tras la difusión final, un productor exportador alegó que, como el valor normal se basaba en datos de un productor del país análogo y, por tanto, no podían revelarse datos precisos por razones de confidencialidad, era absolutamente necesario garantizar que se efectuaban los ajustes correspondientes para garantizar la comparabilidad del producto a efectos del cálculo del dumping. A este respecto, como se menciona en el considerando 61 del Reglamento provisional, se efectuaron ajustes en aquellos casos en que fue necesario a fin de garantizar una comparación ecuánime entre el valor normal y el precio de exportación.

(87) Tras la difusión final, dos importadores alegaron que el productor estadounidense que cooperó abastece exclusivamente al sector de las baldosas de cerámica de alto precio, mientras que los productores exportadores chinos abastecen al segmento de bajo precio. En cuanto a la garantía de una comparación ecuánime entre el valor normal y el precio de exportación, estos importadores alegaron que no se les revelaron los ajustes necesarios previstos en el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base. A este respecto, se señala que en el considerando 61 del Reglamento provisional se explica que se efectuaron ajustes para garantizar una comparación ecuánime.»

### *Cuestiones y alegaciones*

103. El *órgano jurisdiccional remitente* observa que, cuando se calculó el valor normal a partir de los precios del productor estadounidense, se practicaron ajustes en función de las diferencias en la calidad, en las formas de comercialización y en los costes. En esas circunstancias, «incumbe a las instituciones basarse, cuando consideren necesario efectuar un ajuste [...] en pruebas o, cuando menos, en indicios, que permitan establecer la existencia del factor en función del cual se efectúa el ajuste y determinar la incidencia de éste en la comparabilidad de los precios».<sup>45</sup> Los motivos de los ajustes deben poder demostrarse y los propios ajustes deben ser, por consiguiente, verificables, pero no es posible hacerlo en este caso a partir de la información contenida en los Reglamentos provisional y definitivo o facilitada durante la investigación. Aun cuando es necesario proteger la confidencialidad de los datos del productor estadounidense, el artículo 296 TFUE exige que todos los actos jurídicos estén debidamente motivados. Dado que la determinación del valor normal constituye una de las etapas esenciales para establecer un posible dumping, la motivación de la medida antidumping adquiere una relevancia particular, y el derecho de defensa que establecen los artículos 20 y 21, apartado 6, del Reglamento de base puede quedar privado de contenido si las partes interesadas únicamente disponen de información imprecisa sobre cómo se determinó concretamente el valor normal, y no pueden formular observaciones de hecho fundadas.

104. Una vez más, las alegaciones de *Fliesen-Zentrum* reflejan en amplia medida las formuladas por el *órgano jurisdiccional remitente*, poniendo de manifiesto el carácter vago y poco fiable de los datos contenidos en los Reglamentos provisional y definitivo.

105. El *Consejo* insiste en el deber de confidencialidad frente a los productores de terceros países análogos que colaboran. Divulgar los datos que *Fliesen-Zentrum* considera que deberían haberse comunicado constituiría una flagrante violación de esa confidencialidad. Además, las correcciones exigidas durante la determinación del valor normal están comprendidas en el amplio margen de discrecionalidad que tienen atribuidas las instituciones cuando realizan valoraciones económicas complejas, y no se han aportado pruebas de que se hayan extralimitado en sus facultades de apreciación. Por último, todos los ajustes practicados favorecieron a los productores cuyos productos estaban sujetos a un derecho antidumping. Cuando no se producen consecuencias desfavorables, el deber de motivación es menos estricto, extremo que se cumplió en el presente asunto.

106. La *Comisión* sostiene, en primer lugar, que la motivación del Reglamento definitivo cumple los requisitos establecidos en la jurisprudencia y que *Fliesen-Zentrum* no tiene atribuido un «derecho de defensa» y que, en cualquier caso, ese derecho no se ha vulnerado.

107. En cuanto a la motivación, menciona el requisito general recogido en la sentencia *Petrotub*<sup>46</sup> antes de señalar que, en la sentencia *Beus*,<sup>47</sup> el Tribunal de Justicia declaró que la exposición de motivos de un reglamento de aplicación general «puede limitarse a indicar, por una parte, la situación de conjunto que ha conducido a su adopción y, por otra parte, los objetivos generales que se propone alcanzar. Por consiguiente, no puede exigirse que la motivación especifique los distintos hechos, a veces muy numerosos y complejos, en cuya consideración se adoptó el Reglamento ni, *a fortiori*, que la motivación proporcione una apreciación más o menos completa». En el asunto *Petrotub*<sup>48</sup> el Tribunal de Justicia declaró que, al establecer simplemente que «se constató que las ventas hechas usando la compensación fueron hechas en realidad mediante relaciones comerciales normales», el Consejo no había llevado a cabo una motivación adecuada. No ofreció ningún motivo para considerar que los precios aplicados con ocasión de las referidas ventas no se habían visto afectados por la relación entre las partes, no permitió a los interesados saber si esos precios se tomaron debidamente

45 — Sentencia *Kundan y Tata/Consejo* (T-88/98, EU:T:2002:280), apartado 96.

46 — Véase el punto 41 de las presentes conclusiones.

47 — Asunto 5/67, EU:C:1968:13.

48 — Sentencia *Petrotub y Republica* (C-76/00 P, EU:C:2003:4), apartados 86 a 89.

en consideración a efectos del cálculo del valor normal, o si existía algún vicio que pudiera afectar a la legalidad del reglamento impugnado; y también impidió al Tribunal de Justicia ejercer sus facultades de control y determinar si se había producido un error manifiesto de apreciación. Sin embargo, la Comisión sostiene que el deber de motivación también debe tener en cuenta la obligación de mantener la confidencialidad de los secretos empresariales prevista en el artículo 339 TFUE y en el artículo 19 del Reglamento de base. En particular, el artículo 19, apartado 4, de esa segunda norma distingue la divulgación de informaciones generales, que está permitida, de la divulgación de pruebas concretas, que está muy limitada. Por último, es preciso examinar la motivación en su contexto, que, en este caso, incluye todo el contenido del expediente no confidencial comunicado a las partes.

108. La Comisión aduce que todos los requisitos arriba indicados se respetaron en el presente asunto, en particular, mediante los considerandos 56 a 58 y 61 del Reglamento provisional, al que se remite el Reglamento definitivo. El mero hecho de que no se faciliten cifras específicas o aproximadas no supone un incumplimiento de la obligación de motivación. La información facilitada es suficiente para que el Tribunal de Justicia pueda solicitar cualquier dato confidencial que resulte necesario para comprobar su razonamiento. Tampoco se trata de determinar si el productor estadounidense está vinculado o no con un productor de la Unión de un modo relevante a efectos de la validez del Reglamento definitivo, dado que los datos utilizados se refieren a precios de ventas realizadas entre partes no vinculadas. Las cifras se obtuvieron de los archivos del productor estadounidense y se ajustaron como correspondía.

109. En cuanto al derecho de defensa, la Comisión subraya en primer lugar que Fliesen-Zentrum no intervino en el procedimiento que dio lugar a la adopción del Reglamento definitivo. Por lo tanto, no tiene atribuido en modo alguno un derecho de defensa. Tampoco deriva ese derecho de la circunstancia de que, según afirma, está «vinculada» a Cera-Net Sàrl, una sociedad luxemburguesa que sí tomó parte en el procedimiento, a menos que, en su caso, demuestre que controlaba a dicha sociedad. En cualquier caso, la propia Cera-Net no tenía atribuido ese derecho, dado que los procedimientos antidumping están únicamente dirigidos a productores o exportadores de terceros países y, en su caso, a sus correspondientes importadores, y no así a importadores independientes como Cera-Net.

110. Con carácter subsidiario, la Comisión aduce que no se ha vulnerado en ningún caso el derecho de defensa de Cera-Net. En el asunto *Timex*,<sup>49</sup> el Tribunal de Justicia consideró que los operadores interesados deben poder conocer la información recogida por la Comisión durante el procedimiento de investigación, con el fin de poder alegar de manera eficaz su punto de vista, si bien ese derecho debe conciliarse con el respeto del principio de la protección de la confidencialidad. La Comisión debe esforzarse, en la medida compatible con el respeto del secreto comercial, por comunicar a la demandante indicaciones eficaces para la defensa de sus intereses, eligiendo, en su caso de oficio, los procedimientos apropiados para efectuar dicha comunicación. En el presente asunto, se facilitó a Cera-Net parte de la información solicitada, y el consejero auditor comprobó que los precios utilizados habían sido ajustados cuando era necesario. Su efectiva divulgación habría constituido una vulneración del deber de confidencialidad, cuya observancia es esencial para garantizar la cooperación de productores de terceros países.

### *Apreciación*

111. Este aspecto del procedimiento suscita —al igual que los anteriores— la cuestión de la confidencialidad de la información. Sin embargo, en este caso, debe analizarse en primer lugar a la luz de la situación procesal de Fliesen-Zentrum en el procedimiento de investigación antidumping.

49 — Sentencia *Timex/Consejo y Comisión* (264/82, EU:C:1985:119), apartados 24 y 30.

112. En mi opinión está claro que, dado que Fliesen-Zentrum no está vinculada a ninguno de los exportadores chinos y no participó en el procedimiento de investigación, no puede invocar un derecho individual de defensa, y que la Comisión ha aportado motivos convincentes por los cuales no puede considerarse que deriva ese derecho de partes que sí intervinieron en el procedimiento.

113. Por tanto, la cuestión es si, en el contexto del procedimiento principal y de la presente petición de decisión prejudicial, la motivación era adecuada para un acto de aplicación general. Dicho de otro modo, si era suficiente para que las personas interesadas (no de forma directa e individual) pudieran comprender el razonamiento seguido por las instituciones y para que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su facultad de control. A esos efectos, ¿era necesario establecer en detalle los ajustes practicados en función de las diferencias en la calidad, en las formas de comercialización y en los costes?

114. Toda la información a disposición del Tribunal de Justicia o, con carácter general, de las partes afectadas por los derechos antidumping, figura en el considerando 61 del Reglamento provisional, al que se remiten los considerandos 77, 86 y 87 del Reglamento definitivo, que tiene el siguiente tenor: «[...] Se ajustó el valor normal en función de las diferentes características debidas principalmente a la marca del productor OEM y en función de las diferencias de calidad de determinados tipos de producto no fabricados por el productor del país análogo habida cuenta del menor coste de las baldosas que no son de porcelana. Además, en función de las necesidades se hicieron más ajustes en relación con el transporte marítimo, los seguros, los costes accesorios y de manipulación, el embalaje, el crédito, los gastos bancarios y las comisiones en todos los casos en los que se consideró que eran razonables y exactos y que estaban justificados por pruebas contrastadas.»

115. En mi opinión, dicha manifestación constituye, en principio, una explicación suficiente para un acto de aplicación general. Indica el tipo de ajustes practicados y, al menos de forma implícita, el sentido del ajuste efectuado, a saber, a la baja.

116. Es evidente que, al no contar con las cifras reales, una parte que sólo esté indirectamente afectada (como un importador en la situación de Fliesen-Zentrum) o el Tribunal de Justicia no pueden comprobar los cálculos precisos. Parece razonable que, frente a Fliesen-Zentrum (y el sector de las baldosas de cerámica en general), dichas cifras se mantengan confidenciales.

117. Si existieran pruebas concretas de que los ajustes no se efectuaron correctamente, el Tribunal de Justicia podría plantearse exigir que se le aportaran los datos para examinarlos. Una vez más, conforme a la actual versión del Reglamento de Procedimiento, considero que procede ser cautos a este respecto.

118. Sin embargo, no existen tales pruebas concretas y, a falta de ellas y a la luz de la posición de Fliesen-Zentrum en el procedimiento antidumping en general, no parece que exista ningún motivo para que el Tribunal de Justicia solicite más información sobre los ajustes. Aunque Fliesen-Zentrum, como cualquier otra parte indirectamente afectada, debe conformarse en principio con una motivación que cumpla los requisitos de una medida de aplicación general, la circunstancia de que inicie un procedimiento ante un órgano jurisdiccional nacional que ha dado lugar a una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, no le confiere el derecho a exigir al Tribunal de Justicia que examine, en ese contexto, información que podría haber estado a disposición del Tribunal General en el distinto contexto de un recurso directo interpuesto por una parte legitimada directamente afectada por la medida antidumping.

119. Por consiguiente, aunque pueden existir ciertas incertidumbres sobre la exactitud del cálculo del valor normal a partir de los datos del productor estadounidense en cuestión, que podrían haber sido pertinentes en el marco de un recurso directo interpuesto por una parte legitimada ante el Tribunal General, no considero que dichas incertidumbres puedan llevar al Tribunal de Justicia a considerar, en el contexto procesal en el que se ha suscitado la cuestión, que el Reglamento impugnado en nulo.

## Muestreo

### *Reglamentos antidumping*

#### Reglamento provisional

120. La forma de obtener una muestra de los productores chinos y de la Unión de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de base se explica en los considerandos 4 a 13. El considerando 4 indica que se pidió a todos los productores exportadores de China, a los importadores y a los productores de la Unión que se dieran a conocer a la Comisión y que proporcionaran información básica sobre sus actividades relacionadas con el producto afectado durante el período de investigación. La exposición de motivos establece a continuación lo siguiente:

#### «2.1. Muestra de productores exportadores chinos

- (5) Durante el ejercicio de muestreo se recibieron ciento cinco respuestas válidas de productores exportadores chinos, que suponían el 47 % de las importaciones durante el período de investigación [...].
- (6) De conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base, la Comisión seleccionó una muestra de productores exportadores sobre la base del máximo volumen representativo de exportaciones a la Unión del producto afectado que pudiera investigarse razonablemente en el tiempo disponible. La muestra seleccionada estaba compuesta por diez productores individuales, repartidos en tres grupos, que representaban el 14,4 % del volumen total de las exportaciones chinas a la Unión y el 31,3 % del volumen total de los exportadores que colaboraron en la investigación durante el período de investigación. De conformidad con el artículo 17, apartado 2, del Reglamento de base, se consultó sobre la selección de la muestra a las partes interesadas y a las autoridades chinas. Se recibieron una serie de comentarios relacionados con la muestra propuesta. En la selección de la muestra final se tuvieron en cuenta los comentarios pertinentes.

#### 2.2. Muestreo de los productores de la Unión

- (7) [CET] confirmó en una carta enviada a la Comisión que todas las empresas denunciadas se mostraban de acuerdo en formar parte de dicha muestra. Junto con la de otras empresas que también se ofrecieron para ello, la Comisión pudo obtener información de 73 productores de la Unión.
- (8) Para la constitución de la muestra se tuvo en cuenta la gran fragmentación del sector de las baldosas de cerámica. Para que el análisis del perjuicio no se viera desvirtuado por los resultados de las grandes empresas y con el fin de reflejar adecuadamente la situación de las pequeñas empresas, que en conjunto representan la mayor parte de la producción de la Unión, se incluyeron en la muestra todos los segmentos, a saber, tanto el de las pequeñas, como el de las medianas o el de las grandes empresas.
- (9) Se establecieron tres segmentos en función del volumen de producción anual:
  - Segmento 1: grandes empresas — producción superior a los 10 millones de m<sup>2</sup>
  - Segmento 2: medianas empresas — producción entre 5 y 10 millones de m<sup>2</sup>

— Segmento 3: pequeñas empresas — producción inferior a los 5 millones de m<sup>2</sup>

- (10) En el análisis de los indicadores microeconómicos se han ponderado en cada segmento concreto los resultados de las empresas que componían la muestra de acuerdo con la parte de ese segmento en la producción total de la Unión (utilizando el peso específico de cada segmento en el total del sector de las baldosas de cerámica). De conformidad con la información recabada durante la investigación, los productores de los segmentos 1 y 2 representan cada uno en torno a un cuarto de la producción total de la Unión mientras que los productores del segmento 3 representan en torno a la mitad de la producción total de la Unión. Más de 350 empresas pertenecen al segmento de las pequeñas empresas. Más de 40 empresas pertenecen al segmento de las medianas empresas y más de 20 al de las grandes empresas.
- (11) Se constituyó una muestra con diez empresas. Dichas empresas son las mayores de cada uno de los tres segmentos habida cuenta del volumen de ventas, de la producción y de la ubicación geográfica. Una de las empresas que constituyen la muestra pertenece al segmento de las grandes empresas, cuatro al de las medianas y cinco al de las pequeñas. Las empresas seleccionadas están radicadas en seis Estados miembros, a saber, Italia, España, Polonia, Portugal, Alemania y Francia, y juntas representan más del 90 % de la producción total de la Unión. La muestra representaba el 24 % de la producción total de los productores que colaboraron en la investigación y el 7 % del total de la producción de la Unión.
- (12) Durante la investigación una empresa polaca que formaba parte de la muestra decidió poner término a su colaboración con la investigación. La Comisión no pudo obtener la colaboración de ningún otro productor polaco.
- (13) A pesar de la retirada del productor polaco, la representatividad de la muestra siguió siendo alta según los criterios que se especifican en los considerandos 8 y 10. Por lo tanto, se decidió que podía seguir el procedimiento con una muestra de nueve productores de cinco Estados miembros.»

#### Reglamento definitivo

121. La cuestión de la muestra se aborda en los considerandos 9 a 33. En los considerandos 9 a 12 se rechaza una objeción formulada por dos productores exportadores chinos, que carece de pertinencia a los presentes efectos. El considerando 13 concluye: «no habiéndose recibido más observaciones, se confirma lo expuesto en los considerandos 5 y 6 del Reglamento provisional».

122. En cuanto a los asuntos pertinentes para el presente procedimiento, los considerandos 16 a 33 disponen:

- «(16) Una parte interesada alegó que la división de la industria de la Unión en distintos segmentos y el ámbito geográfico de la muestra implicaban que esta no era válida estadísticamente. A este respecto, se recuerda que la industria de las baldosas de cerámica de la Unión está muy fragmentada al estar compuesta por más de quinientos productores. También se observó que los tres segmentos de la industria estaban representados, a saber, las pequeñas, medianas y grandes empresas. Para que el análisis del perjuicio no se viera desvirtuado por los resultados de las grandes empresas y con el fin de reflejar adecuadamente la situación de las pequeñas empresas, que en conjunto representan la mayor parte de la producción de la Unión, se incluyeron en la muestra todos los segmentos, a saber, tanto el de las pequeñas, como el de las medianas o el de las grandes empresas. Se eligió a las mayores empresas de cada segmento siempre que quedase asegurada la representatividad geográfica.

- (17) Una parte interesada también alegó que la Comisión no había demostrado que la muestra seguía siendo representativa tras la retirada del productor polaco y que, en cualquier caso, no era suficientemente representativa en términos de volumen de ventas en el mercado de la Unión.
- (18) Es correcto que un productor polaco decidió dejar de cooperar, por lo que tuvo que ser excluido de la muestra. No obstante, para que una muestra sea representativa no es necesario que refleje la distribución geográfica exacta ni el peso de los Estados miembros productores. Dado que la distribución geográfica es solo uno de los factores que hay que tener en cuenta para garantizar la representatividad, tal enfoque no habría sido factible desde un punto de vista administrativo. En cambio, basta con que la muestra refleje en gran medida las proporciones de los principales países productores afectados. Según este criterio, se consideró que la retirada de la empresa polaca no afectaba a la representatividad global de la muestra. Por ello, se confirma que la muestra de los productores de la Unión era suficientemente representativa en el sentido del artículo 17 del Reglamento de base.
- (19) En cuanto a la alegación sobre la representatividad global de la muestra, se recuerda que, como la industria de la Unión está muy fragmentada, resulta inevitable que las empresas de la muestra representen una proporción relativamente pequeña de la producción total de la Unión. En cualquier caso, en el artículo 17 del Reglamento de base se establece que las investigaciones pueden limitarse a muestras estadísticamente válidas o que constituyan el mayor porcentaje representativo del volumen de producción, ventas o exportación que pueda razonablemente investigarse en el tiempo disponible, sin que se indique ningún umbral cuantitativo para dicho volumen representativo. A la vista de todo lo expuesto, se confirma que la muestra seleccionada era representativa a tenor de lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de base.
- (20) Una parte interesada alegó que la Comisión no incluyó en la muestra a productores de la Unión que ofrecían precios de venta bajos y que están situados en países como Polonia y la República Checa; por tanto, la muestra así obtenida no sería representativa de los precios medios de venta de los productores de la Unión.
- (21) En respuesta a esta alegación, la Comisión constató que los precios medios de venta de la muestra de la industria de la Unión estaban en el mismo rango que los de las estadísticas a disposición del público. En cualquier caso, como se explica en el considerando 125, la investigación mostró que, incluso teniendo en cuenta los precios a disposición del público correspondientes a dichos países, los resultados finales no habrían cambiado de manera significativa.
- (22) Varias partes realizaron observaciones sobre la metodología empleada para seleccionar la muestra de la industria de la Unión en comparación con la selección de la muestra de los exportadores chinos, que solo se basó en el volumen de las exportaciones.
- (23) En cuanto a las distintas metodologías utilizadas para la selección de una muestra de productores de la Unión, por una parte, y productores exportadores chinos, por otra, es necesario señalar que las metodologías se utilizaron con arreglo a los objetivos de la realización del muestreo. En cuanto a la industria de la Unión, la Comisión había de evaluar la situación del conjunto de la industria y, por tanto, se eligieron criterios que garantizaran la obtención de la imagen más representativa de todo el sector. En cuanto a los exportadores chinos, se consideró apropiado elegir una muestra a partir del mayor volumen de exportaciones del producto afectado, por lo que se incluyó en la muestra a los mayores exportadores. También cabe señalar que en el artículo 17 del Reglamento de base no se obliga a seleccionar ambas muestras con los mismos criterios. Por otra parte, en este caso, antes de ultimar la muestra de productores exportadores chinos, se ofreció a las partes chinas que cooperaron y a las autoridades chinas la oportunidad de realizar observaciones sobre la muestra propuesta. Se recibieron observaciones sobre la composición de la muestra pero no sobre su representatividad.

- (24) Tras la divulgación final, una asociación de importadores alegó que el artículo 17 del Reglamento de base implicaba que las muestras de los productores de la Unión y de los productores exportadores debían elaborarse con los mismos criterios. Varias partes chinas siguieron alegando después de la divulgación final que se produjo una discriminación entre el trato a los productores exportadores chinos y a los productores de la Unión a la hora de elegir las muestras respectivas.
- (25) En respuesta a la alegación efectuada después de la divulgación final de que debían aplicarse los mismos criterios para la selección de las muestras de los productores de la Unión y de los productores exportadores, por las razones descritas en el considerando 23, se considera que estas muestras pueden confeccionarse con criterios distintos. En estas circunstancias, se rechaza la alegación.
- (26) Con respecto al hecho de que, como se menciona en el considerando 23, no se recibieron observaciones sobre la representatividad de las muestras, estas partes alegaron que, cuando se seleccionaron las muestras, no se informó a las partes chinas de que se estaban utilizando criterios de selección de las muestras distintos, por lo que no pudieron presentar observaciones al respecto.
- [...]
- (28) Tras la divulgación final, una parte interesada alegó que, al tener en cuenta distintos segmentos para la selección de la muestra, la Comisión infringió lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento de base, que establece que el análisis debe efectuarse en relación con la industria de la Unión en su conjunto y no con determinados grupos o tipos de empresas.
- (29) La alegación de que la división de la muestra en tres segmentos constituye una infracción de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, del Reglamento de base es insostenible. Como puede deducirse del considerando 23, la muestra seleccionada representaba al conjunto de la industria de la Unión y no solo a un grupo específico de empresas, como alegó la parte afectada. Por otra parte, en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base, se permite expresamente seleccionar una muestra para determinar el perjuicio. Por tanto, esta alegación carecía de fundamento y fue rechazada.
- (30) Tras la divulgación final, la misma parte interesada impugnó el que se hubiese tomado en cuenta la distribución geográfica para la selección de la muestra argumentando que la Unión es un mercado único y que el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base solo permite la selección de una muestra basada en el mayor porcentaje representativo del volumen.
- (31) En cuanto a la alegación sobre el uso del criterio de la distribución geográfica, se observa que esta es una industria fragmentada y que, para evaluar la representatividad de las empresas seleccionadas, se utiliza la distribución geográfica de los productores entre los Estados miembros, a fin de reflejar las distintas situaciones que pueden hallarse en la Unión. La muestra abarca Estados miembros en los que se fabrica aproximadamente el 90 % de la producción de la Unión; tras la retirada de la empresa polaca, este porcentaje siguió siendo alto, a saber, aproximadamente un 80 %. Por tanto, la metodología aplicada por la Comisión garantizó que la muestra era representativa de la producción de la Unión en su conjunto, y cumplió con lo dispuesto en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base. Por consiguiente, se rechazó la alegación.
- (32) Tras la divulgación final, una parte interesada alegó que en la muestra de productores de la Unión solo se incluyeron a empresas pequeñas y medianas, que supuestamente tenían costes y precios más elevados que las grandes empresas chinas.

(33) Esta alegación no se vio respaldada por pruebas. Se señala que la muestra incluía empresas de todos los segmentos. Por otra parte, otros factores distintos del tamaño de la empresa pueden influir en los costes, como los costes de las materias primas, la depreciación o la utilización de la capacidad.»

123. Los considerandos 125 y 126 también resultan pertinentes en relación con este asunto:

«(125) Una parte interesada, como ya se ha mencionado en el considerando 20, puso en duda las constataciones expuestas en los considerandos 96 a 99 del Reglamento provisional sobre los precios de venta de la industria de la Unión, alegando que, al determinar el precio unitario de la Unión, la Comisión no había incluido a productores de Polonia y la República Checa, y que dichas constataciones no concordaban con datos públicos reales.

(126) En cuanto a esta alegación, se efectuó una simulación incluyendo los precios de venta registrados en Polonia, que suponen aproximadamente el 10 % del total de la producción de la Unión. No se efectuó ninguna simulación para la República Checa, cuya producción supone menos del 3 % del total de la producción de la Unión. La simulación mostró que las constataciones finales no cambiaban de manera significativa, incluso teniendo en cuenta los precios polacos. Finalmente, con arreglo a su metodología, la Comisión calculó los precios de venta de la industria de la Unión después de haber efectuado los ajustes pertinentes para obtener los precios para el primer cliente independiente, con el fin de garantizar la comparabilidad con los precios de venta chinos.»

#### *Cuestiones y alegaciones*

124. El *órgano jurisdiccional remitente* señala que, para determinar el nivel de subcotización, la Comisión utilizó una muestra, conforme permite el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base «en los casos en que exista un número importante de denunciantes, exportadores, importadores, tipos de productos o transacciones». Puede recurrirse a dos formas de muestreo: «un número prudencial de partes interesadas, productos o transacciones, utilizando muestras que sean estadísticamente válidas sobre la base de la información de que se disponga en el momento de la selección, o del mayor porcentaje representativo del volumen de producción, ventas o exportación que pueda razonablemente investigarse en el tiempo disponible». Está claro que se utilizó el primer método para determinar los precios de los productores de la Unión y el segundo para establecer el de los productores chinos. El *órgano jurisdiccional remitente* pregunta si ese planteamiento es válido, dado que derivó en una muestra de un gran número de pequeños productores de la Unión (que únicamente representa el 7 % de la producción de la Unión) y de un pequeño número de los mayores productores chinos (14,4 % de la producción), pese a que ambos mercados están muy fragmentados y están compuestos en su mayoría por pequeñas y medianas empresas. Es posible pues que las muestras no sean comparables, lo cual hace dudar de la objetividad del cálculo. Además, los productores de la Unión incluidos en la muestra procedían todos ellos de Estados miembros occidentales en los que los precios son elevados, y no había ninguno de los Estados miembros con precios más bajos. Por consiguiente, no está claro que los niveles de subcotización determinados (de entre el 43,2 % y el 55,7 % según el considerando 113 del Reglamento definitivo) se establecieran de forma precisa y objetiva.

125. *Fliesen-Zentrum* formula una vez más básicamente las mismas consideraciones, si bien con mayor grado de detalle, insistiendo en la necesidad de que las dos muestras se constituyan de forma comparable. Además, la representatividad de la muestra de la Unión debería cubrir, al menos, el 25 % de los productores de la Unión, en línea con el requisito mínimo para iniciar una investigación.<sup>50</sup> Al no comparar elementos similares, la Comisión infringió el principio de igualdad de trato, el requisito de objetividad previsto en el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de base y la norma del derecho inferior contenida en el artículo 9, apartado 4, de ese mismo Reglamento. Además, la utilización de muestras que únicamente representan el 7 % y el 14,4 % de los respectivos mercados no alcanza el nivel de representatividad exigido.

126. El *Consejo* alega, en primer lugar, que el perjuicio a la industria de la Unión se evaluó sobre la base de datos macroeconómicos y microeconómicos referentes a todo el sector y a los productores de la Unión incluidos en la muestra, respectivamente. No podría verse afectado por la composición de la muestra china. En segundo lugar, la muestra de la Unión tuvo en cuenta el carácter fragmentado del sector. No se incluyeron productores polacos ni checos porque un productor polaco decidió dejar de colaborar y la producción checa representa menos del 3 % de la producción de la Unión, si bien la Comisión efectuó una simulación en la que incluyó los precios polacos y no halló grandes diferencias. En tercer lugar, *Fliesen-Zentrum* no formuló observación alguna durante el procedimiento sobre la composición de la muestra china y ahora no está legitimada para hacerlo en el marco de un procedimiento prejudicial. En cualquier caso, la utilización de un método distinto para obtener la muestra china está comprendido dentro de la facultad discrecional de las instituciones, y en este caso, ofrecía una representatividad máxima de cada grupo. Por último, los derechos antidumping impuestos son en todo caso inferiores a los márgenes de dumping detectados.

127. La Comisión afirma que es erróneo suponer que el objeto de ambas muestras es simplemente determinar el nivel de subcotización. La muestra de la Unión también se utiliza para recabar un gran número de datos microeconómicos que deben cubrir todas las categorías de productores de la Unión para detectar cualquier variación derivada de la ubicación geográfica o del tamaño, mientras que la muestra de los exportadores pretende abarcar la proporción más amplia posible de las importaciones a la Unión para garantizar que los precios se aproximan en la máxima medida al precio medio real. Por lo tanto la utilización de dos métodos está plenamente justificada y no infringe el principio de igualdad de trato ni pone en entredicho la objetividad del análisis. En cuanto a falta de productores de Europa oriental en la muestra de la Unión, las instituciones no disponen de medios para exigir la cooperación y los principales productores polacos no colaboraron. En cualquier caso, en Europa occidental se genera el 80 % de la producción de la Unión, y los datos a disposición del público relativos a Polonia y a la República Checa demostraron que su inclusión no habría supuesto grandes diferencias.

128. En cuanto a la posibilidad de que se hubiera impuesto un derecho inferior si el margen de subcotización se hubiera determinado con arreglo a otros criterios, la Comisión señala que el Reglamento impugnado se redactó en inglés y que la expresión «underselling margin» (la diferencia entre los precios objeto de dumping y los precios objetivo para el sector de la Unión — «Zielunterbietungsspanne» en alemán y «marge de sous-cotation des prix indicatifs» en francés, sinónimo de «margen de perjuicio») se tradujo incorrectamente<sup>51</sup> al alemán (y al francés), como si en realidad fuera «undercutting margin» (diferencia entre los precios objeto de dumping y los precios efectivos del sector en la Unión, ya reducidos por los efectos del dumping — «Preisunterbietungsspanne» en alemán y «marge de sous-cotation des prix» en francés).

50 — El artículo 5, apartado 4, del Reglamento de base establece que no se iniciará ninguna investigación sobre la base de una denuncia apoyada por productores que representen menos del 25 % de la producción de la Unión. *Fliesen-Zentrum* se remite a distintos precedentes en los que se consideró suficiente una muestra de entre el 40 % y el 50 % de la producción de la Unión.

51 — En particular, en el considerando 198 del Reglamento definitivo se establece: «Cabe señalar también que *los márgenes de subcotización son superiores a los márgenes de dumping* establecidos en los considerandos 88 a 93 y, por tanto, *el margen de dumping debería servir de base para establecer el nivel del derecho de conformidad con la regla del derecho inferior*». (El subrayado es añadido.)

### *Apreciación*

129. La principal cuestión que se suscita es si, cuando las instituciones detectaron «una subcotización significativa de los precios con respecto al precio de un producto similar de la industria [de la Unión]» (artículo 3, apartado 3, del Reglamento de base), la comparación que efectuaron quedó invalidada por que uno de los dos métodos de muestreo previstos en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base se utilizó para evaluar los precios chinos y el otro para evaluar los precios de la Unión. De menor importancia es determinar si era necesario incluir en la muestra de la Unión uno o varios productores de Estados miembros orientales que supuestamente tienen precios más bajos, y si la muestra de la Unión era suficientemente representativa. Si alguno de esos factores llevó a una sobreestimación del nivel de subcotización, se suscita la cuestión de si esa circunstancia debería haber llevado a la aplicación de la norma del derecho inferior contenida en el artículo 9, apartado 4, del Reglamento de base.

130. Abordando en primer lugar los aspectos de menor importancia, creo que los motivos alegados en relación con la falta de productores polacos y checos son razonables y coherentes, tanto en el Reglamento provisional como en el definitivo, y en las observaciones de las instituciones. En mi opinión, la selección de los productores está efectivamente comprendida en la facultad de apreciación que poseen las instituciones para el análisis de situaciones económicas complejas, y no se les puede reprochar que el productor polaco decidiera no seguir cooperando durante la investigación o la falta de colaboración de otros productores. Además, se realizaron comprobaciones para verificar que los resultados no se veían sustancialmente afectados por la falta de datos de productores de Europa oriental (en particular, polacos).

131. En cuanto a la representatividad, la alegación de Fliesen-Zentrum en el sentido de que la muestra de la Unión debe incluir, al menos, al 25 % de la producción de la Unión carece, en mi opinión, de fundamento. El artículo 5, apartado 4, del Reglamento de base no se refiere a la representatividad de las muestras, y ninguna de las sentencias a las que se remite respalda esa afirmación.

132. En lo que respecta a la cuestión principal, procede señalar en primer lugar que el artículo 17, apartado 1, del Reglamento de base no exige expresamente que las distintas muestras deban constituirse de una forma exactamente comparable. Tampoco creo que pueda interpretarse en el sentido de contener un requisito implícito de ese tipo, dado que abarca «los casos en que exista un número importante de denunciantes, exportadores, importadores, tipos de productos o transacciones» y lo limita a «un número prudencial de partes interesadas, productos o transacciones». Las propias categorías afectadas no siempre son comparables por lo que a menudo no existirá comparabilidad de los métodos de muestreo.

133. Asimismo, del artículo 17, apartado 2, del Reglamento de base se deriva claramente que la selección final de las partes, tipos de productos o transacciones incumbe a la Comisión. Desde mi punto de vista, las instituciones han ofrecido motivos adecuados para actuar del modo en que lo hicieron. En cuanto a los precios de las exportaciones chinas, la principal preocupación era obtener el valor más aproximado posible a un precio medio exacto, y para ello era lógico seleccionar exportadores que realizaran el mayor volumen de ventas. En cambio la muestra de la industria de la Unión debía ser adecuada para muchos otros fines, por lo que no podía circunscribirse a los mayores productores.

134. Dicho esto, es cierto que la determinación del perjuicio debe incluir un «examen objetivo» del volumen de las importaciones objeto de dumping, del efecto de las mismas en los precios en el mercado de la Unión y de sus repercusiones en la industria de la Unión (artículo 3, apartado 2, del Reglamento de base) y que las muestras deben ser «estadísticamente válidas» (artículo 17, apartado 1).

135. A ese respecto, es, al menos, verosímil, que el método utilizado para China (mayor volumen y, por consiguiente, mayores productores) podría haber arrojado un precio inferior que si se hubiera incluido en la muestra un mayor número de productores más pequeños. Los productores más grandes pueden beneficiarse de economías de escala y, por tanto, aplicar precios más bajos. En cambio, por los mismos motivos, el método utilizado para la Unión podría haber arrojado un precio más elevado. En ese caso, el nivel de subcotización calculado habría sido mayor que si ambas muestras se hubieran seleccionado con arreglo al mismo método (lo mismo habría sucedido con el malbaratamiento, que se basó en datos procedentes de las mismas fuentes, de forma que las alegaciones de la Comisión relativas a la terminología y a la traducción a este respecto no resultan particularmente pertinentes).

136. Sin embargo, esas posibilidades no constituyen en modo alguno certezas, y no se han aportado cifras o cálculos detallados al Tribunal de Justicia para acreditarlas. Otra posibilidad igualmente verosímil es que los precios de exportación chinos se hubieran determinado más por las condiciones competitivas del mercado de importación que por el tamaño o capacidad del productor, de forma que un método distinto de muestreo de los exportadores chinos habría llevado a un resultado distinto.<sup>52</sup> Sin pruebas que lo acrediten, no puede asumirse que el nivel de subcotización o malbaratamiento habría sido sustancialmente distinto si se hubiera aplicado el mismo método para obtener ambas muestras.

137. Por consiguiente no encuentro ningún motivo para considerar que la apreciación de la subcotización realizada en el Reglamento impugnado se haya visto invalidada por el hecho de elegir dos métodos de muestreo distintos, o que se infringiera la norma del derecho inferior prevista en el artículo 9, apartado 4, del Reglamento de base.

## **Conclusión**

138. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda al Finanzgericht München que el Reglamento de Ejecución (UE) n° 917/2011 del Consejo, de 12 de septiembre de 2011, por el que se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de baldosas de cerámica originarias de la República Popular China no es nulo por ninguno de los motivos formulados en su petición de decisión prejudicial.

52 — Los datos de Eurostat expuestos en el asunto Bricmate (C-569/13) parecen indicar que durante el período de investigación, los precios de las baldosas de cerámica importadas de China eran sistemática y significativamente más elevadas en Alemania que en Reino Unido, pese a que las cantidades importadas en ambos Estados miembros eran básicamente comparables. Los precios de importaciones (de menores cantidades) en Letonia y Rumanía eran, sin embargo, sistemáticamente más bajos y aún en mayor medida.