



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 4 de marzo de 2020¹

Asunto C-104/19

**Donex Shipping and Forwarding BV
con intervención de:
Staatssecretaris van Financiën**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Política comercial — Derechos antidumping — Validez del Reglamento (CE) n.º 91/2009 — Importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de China — Reglamento (CE) n.º 384/96 — Artículo 2, apartado 10 — Artículos 6, apartado 7, 19 y 20 — Derechos procedimentales — Vulneración del derecho de defensa — Importador de la Unión que no ha participado en el procedimiento antidumping»

1. El presente asunto tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos), relativa a la validez del Reglamento (CE) n.º 91/2009² (en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»), mediante el cual el Consejo de la Unión Europea ha impuesto un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China.

2. La petición de decisión prejudicial se suscita en el marco de un litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente sobre el recurso interpuesto por la sociedad Donex Shipping and Forwarding BV (en lo sucesivo, «Donex») contra los requerimientos de pago de derechos antidumping relativos a la importación por dicha sociedad de productos comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento controvertido.

3. Donex invoca ante el órgano jurisdiccional remitente varios motivos de invalidez del Reglamento controvertido. Las presentes conclusiones se centrarán en si un importador de la Unión, como Donex, que no ha participado en el procedimiento que ha dado lugar a la adopción de un reglamento por el que se establecen derechos antidumping, puede o no alegar la invalidez de tal Reglamento invocando una supuesta falta de entrega por parte de las instituciones de la Unión a los productores-exportadores que cooperaron en tal procedimiento de la información necesaria que les permitía presentar a su debido tiempo solicitudes de ajuste del valor normal utilizado para la determinación del margen de dumping.

¹ Lengua original: italiano.

² Reglamento (CE) n.º 91/2009 del Consejo, de 26 de enero de 2009, por el que se impone un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China (DO 2009, L 29, p. 1).

I. Marco jurídico

A. Derecho internacional

4. El Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) contiene, en su anexo 1A, el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994³ (en lo sucesivo, «Acuerdo antidumping»).

5. El artículo 2, apartado 4, del Acuerdo antidumping dispone:

«Se realizará una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal. Esta comparación se hará en el mismo nivel comercial, normalmente el nivel “ex fábrica”, y sobre la base de ventas efectuadas en fechas lo más próximas posible. Se tendrán debidamente en cuenta en cada caso, según sus circunstancias particulares, las diferencias que influyan en la comparabilidad de los precios [...]. En los casos previstos en el párrafo 3, se deberán tener en cuenta también los gastos, con inclusión de los derechos e impuestos, en que se incurra entre la importación y la reventa, así como los beneficios correspondientes. Cuando, en esos casos, haya resultado afectada la comparabilidad de los precios, las autoridades establecerán el valor normal en un nivel comercial equivalente al correspondiente al precio de exportación reconstruido o tendrán debidamente en cuenta los elementos que el presente párrafo permite tomar en consideración. Las autoridades indicarán a las partes afectadas qué información se necesita para garantizar una comparación equitativa y no les impondrán una carga probatoria que no sea razonable».

B. Derecho de la Unión

1. Reglamento de base

6. En la fecha de adopción del Reglamento controvertido, las disposiciones que regulaban la adopción de medidas antidumping por parte de la Unión Europea figuraban en el Reglamento (CE) n.º 384/96 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea,⁴ en su versión modificada, por última vez, por el Reglamento n.º 2117/2005 del Consejo, de 21 de diciembre de 2005⁵ (en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

7. El artículo 2 del Reglamento de base, titulado «Determinación de la existencia del dumping», prevé en su apartado 10, titulado «Comparación», lo siguiente:

«Se realizará una comparación ecuánime 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 estos. Se evitarán las duplicaciones al realizar los ajustes, en particular por lo que se refiera a los descuentos, reducciones, cantidades y fase comercial».

³ DO 1994, L 336, p. 103.

⁴ DO 1996, L 56, p. 1.

⁵ DO 2005, L 340, p. 17.

8. El artículo 6, apartado 7, del Reglamento de base, titulado «Investigación», establece en su apartado 7 lo siguiente:

«Prevía petición por escrito, los denunciantes, importadores, exportadores y sus asociaciones representativas, usuarios y organizaciones de consumidores que se hubiesen dado a conocer con arreglo al apartado 10 del artículo 5, así como los representantes del país exportador, podrán examinar toda la información presentada por cualquiera de las partes en la investigación, con excepción de los documentos internos elaborados por las autoridades [de la Unión] o los Estados miembros, siempre que sea pertinente para la presentación de sus casos y no confidencial con arreglo al artículo 19, y se esté utilizando en la investigación. Las partes podrán contestar a dicha información y se tendrán en cuenta sus comentarios en la medida en que estén suficientemente documentados.»

9. El artículo 19 del Reglamento de base, titulado «Confidencialidad», dispone en sus apartados 1 y 4:

«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.»

10. A tenor de los apartados 2 a 5 del artículo 20 del Reglamento de base, titulado «Divulgación de la información»:

«2. [Los denunciantes, importadores, exportadores y sus asociaciones representativas y representantes del país exportador] podrán solicitar que se les informe de los principales hechos y consideraciones en función de los cuales se haya previsto recomendar la imposición de medidas definitivas o la conclusión de una investigación o procedimiento sin la imposición de medidas, prestándose una atención especial a la comunicación de todos los hechos o consideraciones que sean distintos de los utilizados para las medidas provisionales.

3. Las solicitudes de información presentadas con arreglo al apartado 2 deberán dirigirse por escrito a la Comisión [...]. Cuando no se haya aplicado un derecho provisional, se dará a las partes la oportunidad de solicitar una divulgación final dentro de los plazos establecidos por la Comisión.

4. La divulgación final será hecha por escrito. Se efectuará lo más rápidamente posible, prestando especial atención a la protección de la información confidencial y, normalmente, no más tarde de un mes antes de la decisión definitiva o de la presentación por la Comisión de una propuesta de medidas definitivas con arreglo al artículo 9. Cuando la Comisión no se halle en situación de comunicar determinados hechos o consideraciones en ese momento, estos serán comunicados posteriormente lo antes posible. La divulgación no prejuzgará las decisiones ulteriores que la Comisión o el Consejo puedan adoptar, pero, cuando dicha decisión se base en diferentes hechos y consideraciones, estos deberán ser divulgados lo más rápidamente posible.

5. Las observaciones hechas después de haber sido divulgada la información solo podrán tomarse en consideración cuando se hayan recibido en el plazo que la Comisión fije en cada caso, teniendo debidamente en cuenta la urgencia del asunto; dicho plazo no podrá ser inferior a diez días.»

2. El Reglamento controvertido y los reglamentos posteriores relativos a los derechos antidumping sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero

11. El 9 de noviembre de 2007 la Comisión inició un procedimiento relativo a la existencia de prácticas de dumping respecto a determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China.⁶

12. La investigación abarcó el período comprendido entre el 1 de octubre de 2006 y el 30 de septiembre de 2007. En dicha investigación colaboraron 110 sociedades o grupos de sociedades chinos, de los que 9 fueron seleccionados para la muestra.⁷

13. Al término de la investigación, el 26 de enero de 2009, el Consejo adoptó el Reglamento controvertido, que estableció un derecho antidumping definitivo sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero, pero no de acero inoxidable, originarios de la República Popular China.

14. Del Reglamento controvertido se desprende que para los productores-exportadores chinos a los que no se había concedido el trato de economía de mercado el valor normal se estableció sobre la base de la información recibida de un productor de un país análogo referencia, en el caso de autos India.⁸

15. En lo que respecta en concreto a las empresas que no cooperaron en la investigación, de resultados del escaso grado de cooperación el margen de dumping se determinó como una media del valor obtenido a partir de los datos de Eurostat y los márgenes más elevados registrados para tipos de productos vendidos en cantidad representativa por el productor-exportador que cooperó en la investigación con el margen de dumping más elevado. Sobre tal base, dicho margen de dumping se calculó en un 115,4 %.⁹

16. Sin embargo, dado que el margen de perjuicio a escala nacional se fijó en el 85 %, con arreglo a la «regla del derecho inferior», conforme al artículo 9, apartado 4, del Reglamento de base,¹⁰ el tipo del derecho antidumping definitivo se fijó, para las empresas que no cooperaron en la investigación, en el 85 %.

17. El 28 de julio de 2011 el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (Dispute Settlement Body; en lo sucesivo, «OSD») aprobó el informe del Órgano de Apelación de 15 de julio de 2011,¹¹ así como el informe del Grupo Especial en su versión modificada por el informe del Órgano de Apelación, en el asunto «Comunidades Europeas — Medidas antidumping definitivas sobre determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de China» (WT/DS397). En dichos informes se afirmaba, en particular, que, al adoptar el Reglamento controvertido, la Unión había actuado de un modo incompatible con diversas disposiciones del Acuerdo antidumping.

6 DO 2007, C 267, p. 31.

7 Considerandos 13 y 16 del Reglamento controvertido.

8 Considerandos 86 a 98 del Reglamento controvertido.

9 Del precio cif en la frontera de la Comunidad, derechos no pagados. Véanse los considerandos 110 y 111 del Reglamento controvertido.

10 A tenor de la última frase de dicha disposición, «el importe del derecho antidumping no deberá sobrepasar el margen de dumping establecido y deberá ser inferior a dicho margen si este derecho inferior es suficiente para eliminar el perjuicio a la industria [de la Unión]».

11 WT/DS397/AB/R.

18. A raíz de estos informes, el Consejo adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 924/2012, de 4 de octubre de 2012, que modifica el Reglamento n.º 91/2009,¹² el cual mantuvo las medidas antidumping establecidas por el Reglamento controvertido, si bien redujo para el futuro el derecho antidumping máximo del 85 % al 74,1 %.¹³

II. Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

19. En 2011, Donex realizó declaraciones para el despacho a libre práctica de elementos de fijación de hierro o acero. A raíz de una investigación de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (en lo sucesivo, «OLAF»), se comprobó que dichos elementos eran originarios de la República Popular China y, por tanto, quedaban sujetos a la imposición de derechos antidumping al amparo del Reglamento controvertido.

20. En consecuencia, el 4 de junio de 2014 Donex recibió requerimientos de pago de derechos antidumping por un importe que se calculó aplicando el tipo del 85 % establecido en el Reglamento controvertido para los productores-exportadores chinos que no habían cooperado en la investigación.

21. Donex impugnó estos requerimientos ante el rechtbank Noord-Holland (Tribunal de Primera Instancia de Holanda Septentrional, Países Bajos). Tras la desestimación de su recurso, Donex interpuso un recurso de apelación ante el Gerechtshof Amsterdam (Tribunal de Apelación de Ámsterdam, Países Bajos). En su sentencia, este último órgano jurisdiccional desestimó el recurso de apelación de Donex, rechazando, en particular, las alegaciones mediante las cuales esta sociedad había impugnado la validez del Reglamento controvertido.

22. Donex interpuso recurso de casación contra la sentencia de apelación ante el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos), órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, ante el cual reiteró sus alegaciones relativas a la invalidez del Reglamento controvertido.

23. Dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la validez del citado Reglamento en relación con dos aspectos: en primer lugar, con la determinación del margen de dumping efectuada en el Reglamento controvertido, conforme al artículo 2, apartado 11, del Reglamento de base y, en segundo lugar, con la comparación ecuaníme efectuada en el sentido del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base.

24. En lo que atañe a este segundo aspecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en particular, sobre la validez del Reglamento controvertido en relación con la alegación formulada por Donex según la cual las instituciones de la Unión han infringido el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base al no haber proporcionado dentro de plazo a los productores-exportadores chinos que habían cooperado en la investigación todos los datos del productor indio relativos a la determinación del valor normal. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se remite expresamente a las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en los asuntos acumulados Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo (C-376/15 P y C-377/15 P, en lo sucesivo, «conclusiones presentadas en los asuntos Chang y Ningbo», EU:C:2016:928).

12 DO 2012, L 275, p. 1.

13 A raíz de una segunda denuncia de la República Popular China, el Órgano de Apelación de la OMC presentó, el 18 de enero de 2016, un informe, que fue aprobado por el OSD el 12 de febrero de 2016, en el que se señalaba que, mediante la adopción del Reglamento de Ejecución n.º 924/2012, la Unión había vulnerado también el acuerdo antidumping. En tales circunstancias, la Comisión adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/278, de 26 de febrero de 2016, por el que se deroga el derecho antidumping definitivo establecido en relación con las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China, y ampliado a las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de Malasia, hubieran sido declarados o no originarios de Malasia (DO 2016, L 52, p. 24).

25. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Es inválido el Reglamento (CE) n.º 91/2009 respecto a un importador en la Unión por vulneración del artículo 2, apartado 11, del Reglamento (CE) n.º 384/96, porque, para la determinación del margen de dumping para los productos considerados de productores/exportadores chinos que no cooperaron en la investigación, el Consejo excluyó, en la comparación mencionada en el citado apartado del artículo, las transacciones de exportación de determinados tipos del producto?
- 2) ¿Es inválido el Reglamento (CE) n.º 91/2009 respecto a un importador en la Unión por vulneración del artículo 2, apartado 10, del Reglamento (CE) n.º 384/96, porque, en el cálculo del nivel del margen de dumping para los productos considerados, las instituciones de la Unión rechazaron, a la hora de comparar el valor normal de productos de un productor indio con los precios de exportación de productos chinos similares, tener en cuenta correcciones relacionadas con gravámenes a la importación de materias primas e impuestos indirectos en el país de referencia, India, y con diferencias en los costes de producción, y/o porque las instituciones de la Unión no proporcionaron (a su debido tiempo), durante la investigación, a los productores/exportadores chinos que cooperaron en la misma toda la información del productor indio relativa a la determinación del valor normal?»

III. Análisis

A. Observaciones preliminares sobre la petición de decisión prejudicial

26. Mediante su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que aprecie la validez del Reglamento controvertido en relación con tres aspectos: una posible infracción del artículo 2, apartado 11, del Reglamento de base en la determinación del margen de dumping (primera cuestión prejudicial); una posible infracción del artículo 2, apartado 10, de dicho Reglamento, en relación con la supuesta negativa de las instituciones de la Unión a tomar en consideración algunos ajustes (primera parte de la segunda cuestión prejudicial), y una posible infracción de esta última disposición en relación con la supuesta falta de entrega, por dichas instituciones, a los productores-exportadores chinos que cooperaron en la investigación de todos los datos del productor indio relativos a la determinación del valor normal (segunda parte de la cuestión prejudicial).

27. Atendiendo la solicitud del Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial.

28. No obstante, con carácter preliminar, considero oportuno, en primer lugar, recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el ámbito de la política comercial común y, muy particularmente, en materia de medidas de defensa comercial, las instituciones de la Unión disponen de una amplia facultad discrecional debido a la complejidad de las situaciones económicas y políticas que deben examinar. En cuanto al control jurisdiccional de tal apreciación, debe limitarse por tanto a la comprobación del respeto de las normas de procedimiento, de la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta para efectuar la elección controvertida, de la ausencia de error manifiesto en la apreciación de estos hechos o de la ausencia de desviación de poder.¹⁴

¹⁴ Véase, como ejemplo más reciente, la sentencia de 19 de septiembre de 2019, Trace Sport (C-251/18, EU:C:2019:766), apartado 47 y jurisprudencia citada.

29. En segundo lugar, ha de observarse que, en apoyo de algunas de sus dudas sobre la validez del Reglamento controvertido, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia en reiteradas ocasiones al Reglamento n.º 924/2012, adoptado a raíz de la resolución del OSD de 28 de julio de 2011, mencionada en el punto 17 anterior. Donex se refiere a su vez en sus escritos a dicho Reglamento para fundamentar algunas de sus alegaciones relativas a la invalidez del Reglamento controvertido. No obstante, es preciso señalar a este respecto que el Reglamento n.º 924/2012 es posterior al Reglamento controvertido y que fue adoptado, con el fin de modificar este último, a raíz de una investigación específica, diferente de la que condujo a la adopción del Reglamento controvertido. A mi juicio, de todo lo anterior se desprende que no es posible invocar la ilegalidad del Reglamento n.º 924/2012 o vicios en la investigación que dio lugar a su adopción para impugnar la validez del Reglamento controvertido.

B. Sobre la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial

1. Observaciones preliminares

30. Mediante la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el Reglamento controvertido es inválido respecto a un importador de la Unión como Donex, por infringir el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base, en la medida en que, durante la investigación que dio lugar a su adopción, las instituciones de la Unión no proporcionaron a su debido tiempo a los productores-exportadores chinos que habían cooperado en la misma toda la información del productor indio utilizada para la determinación del valor normal.

31. Esta cuestión se suscita en un contexto en el que, como se recuerda en el punto 14 anterior, en el Reglamento controvertido, por lo que se refiere a los productores-exportadores chinos a los que no se concedió el tratamiento de economía de mercado, las instituciones de la Unión determinaron el valor normal sobre la base de la información recibida de un productor de un país análogo, en el caso de autos India.

32. La cuestión del órgano jurisdiccional remitente se basa en las alegaciones formuladas por Donex ante él, que fundamentalmente reiteró ante el Tribunal de Justicia. Según Donex, la supuesta circunstancia de que, durante la investigación, la Comisión no proporcionara a su debido tiempo a los productores-exportadores chinos que habían cooperado la información necesaria, y en particular todos los datos relativos al productor indio, impidió a estos ejercer su derecho a reclamar ajustes en el sentido del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base.

33. Las instituciones de la Unión, además de rebatir en cuanto al fondo la existencia en el presente asunto de una infracción del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base, proponen una excepción con carácter preliminar. Sostienen que, al no haber participado en el procedimiento antidumping en cuestión, Donex no puede invocar la vulneración del derecho de defensa de terceros, es decir, de los productores-exportadores chinos que cooperaron en la investigación.

34. Por tanto, soy de la opinión de que procede examinar antes de nada la excepción propuesta por las instituciones de la Unión, la cual tiene carácter preliminar respecto al análisis en cuanto al fondo de la cuestión formulada por el órgano jurisdiccional remitente.

2. Sobre la posibilidad de que un importador alegue la vulneración de derechos procedimentales de terceros en el marco de un procedimiento antidumping en el que no ha participado

35. En sus observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, las instituciones de la Unión sostienen que, en su condición de importador de los productos sujetos a un derecho antidumping que no ha participado en el procedimiento que ha dado lugar a la imposición de tal derecho, Donex no puede invocar, ante el órgano jurisdiccional remitente, la vulneración del derecho de defensa de los productores-exportadores chinos que cooperaron en la investigación. Por tanto, Donex no puede obtener ningún beneficio de un eventual incumplimiento, en el curso del procedimiento que dio lugar a la adopción del Reglamento controvertido, de una supuesta obligación de información que incumba a las instituciones de la Unión frente a los citados productores-exportadores para permitirles presentar solicitudes de ajuste. Alegan que esta conclusión se impone con mayor motivo habida cuenta de que los productores-exportadores chinos de los que Donex importó los productos sujetos al derecho ni siquiera cooperaron en la investigación.

36. En apoyo de su argumentación, las instituciones de la Unión se remiten a la sentencia de 10 de septiembre de 2015, *Fliesen-Zentrum Deutschland* (C-687/13, en lo sucesivo, «sentencia *Fliesen-Zentrum*», EU:C:2015:573).

37. En dicha sentencia, al igual que sucede en el presente asunto, un tribunal nacional había planteado al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la validez de un reglamento que establecía un derecho antidumping en el marco de un litigio sometido a dicho órgano jurisdiccional por un importador de productos sujetos a derechos. El órgano jurisdiccional remitente se preguntaba, entre otras cosas, si las instituciones de la Unión habían vulnerado el derecho de defensa del importador en cuestión al suministrar una información vaga en cuanto al cálculo exacto del valor normal, impidiendo de ese modo que se presentaran observaciones debidamente fundamentadas relativas, en concreto, a un ajuste efectuado en el sentido del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base.¹⁵

38. En dicha sentencia, después de hacer constar que el importador en cuestión no había participado en el procedimiento de investigación que dio lugar al establecimiento del derecho antidumping y que tal importador no estaba vinculado a ningún productor chino interesado, el Tribunal de Justicia declaró que dicho importador no podía invocar una vulneración del derecho de defensa en el curso de un procedimiento en el que no había participado.¹⁶

39. Sin negar las similitudes existentes entre el asunto que se dirimió en la citada sentencia *Fliesen-Zentrum* y el asunto que nos ocupa, Donex sostiene, no obstante, que el hecho de que las instituciones no facilitasen a los productores-exportadores chinos que cooperaron en la investigación la información necesaria que les permitía presentar a su debido tiempo solicitudes de ajuste del valor normal no supone una vulneración del derecho de defensa, sino que en realidad constituye un error en la aplicación del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base. Dicho error, al influir en la comparación ecuaníme entre el valor normal y el precio de la exportación efectuada en el Reglamento controvertido a efectos de la citada disposición, repercutió en el margen de dumping determinado para los productores-exportadores que no cooperaron en la investigación, como aquellos de los que importó los bienes en cuestión.¹⁷ Donex basa su alegación en el artículo 2.4, última frase, del Acuerdo Antidumping, tal como lo ha interpretado el OSD,¹⁸ así como en las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en los asuntos *Changshu* y *Ningbo*.¹⁹

¹⁵ Véase el apartado 71 de la sentencia *Fliesen-Zentrum*.

¹⁶ Véase el apartado 73 de la sentencia *Fliesen-Zentrum*.

¹⁷ En efecto, como se ha señalado en el punto 15 anterior, de los considerandos 110 y 111 del Reglamento controvertido se desprende que, para los productores-exportadores que no cooperaron en la investigación, el margen de dumping se estableció a partir, entre otros elementos, de los márgenes más elevados de uno de los productores-exportadores que cooperaron en la investigación.

¹⁸ En particular en el informe del Órgano de Apelación de 15 de julio de 2011, mencionado en el punto 17 anterior; véase el punto 489 de dicho informe.

¹⁹ Véanse en particular los puntos 113 a 120 de tales conclusiones.

40. En este contexto, se plantea por lo tanto la cuestión de comprobar si cabe deducir del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base que las instituciones están obligadas a facilitar a los productores-exportadores que cooperen en la investigación —o, con carácter más general, a las partes interesadas— la información necesaria que les permita presentar a su debido tiempo solicitudes de ajuste y, a continuación, si un eventual incumplimiento de esta obligación debe calificarse de infracción sustancial del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base o bien de vulneración del derecho de defensa o de otros derechos procedimentales de estos productores-exportadores.

41. A este respecto ha de señalarse, en primer término, que el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base, titulado «Comparación», dispone que se realizará una comparación ecuánime entre el precio de exportación y el valor normal teniendo debidamente en cuenta las diferencias que afecten a la comparabilidad entre los precios y, en el caso de que el valor normal y el precio de exportación establecidos no puedan ser directamente comparados, teniendo debidamente en cuenta, en forma de ajustes, las diferencias entre los factores que influyan en los precios y, por lo tanto, en la comparabilidad de estos, indicados en las letras a) a k) de dicha disposición.

42. Por tanto, el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base, en cuanto tal, contiene únicamente disposiciones de carácter sustantivo relativas a la realización de la comparación ecuánime entre el valor normal y el precio de exportación. No contiene, en cambio, disposición alguna de carácter procesal que obligue expresamente a las instituciones de la Unión a facilitar información específica a las partes interesadas.

43. Con todo, ha de señalarse también que la disposición del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base se inspira manifiestamente en el artículo 2.4 del Acuerdo antidumping.

44. A este respecto, se ha señalado que el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base utiliza en su primera frase esencialmente los mismos términos empleados en la primera frase del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping. Ello permitiría deducir que, cuando menos en lo que se refiere a la obligación de realizar una «comparación ecuánime» entre el valor normal y el precio de exportación, el tenor de tal disposición demuestra la clara voluntad del legislador de la Unión de dar cumplimiento en el Derecho de la Unión a una obligación específica derivada del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping,²⁰ en el sentido de la sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494).²¹ De ello se deduce que el juez de la Unión debe comprobar la legalidad de los actos de la Unión sobre la base de su conformidad con la citada disposición del Acuerdo antidumping, atribuyendo al concepto de «comparación ecuánime» el significado que tiene en la normativa de la OMC.²²

45. Ahora bien, para fundamentar su alegación, Donex hace referencia no a la primera frase del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping, sino a la última frase de dicho artículo, tal como se interpreta en las resoluciones y recomendaciones del OSD. A tenor de esta última frase, «las autoridades indicarán a las partes afectadas qué información se necesita para garantizar una comparación ecuánime, y no les impondrán una carga probatoria que no sea razonable».

46. No obstante, a este respecto se debe hacer constar que el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base, a diferencia de cuanto ocurre con la primera frase del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping, no reproduce de forma específica la disposición contenida en la última frase del mismo. Dicha disposición no parece haber sido transpuesta específicamente en ningún otro artículo del Reglamento de base.

²⁰ Véase el punto 37 de las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en los asuntos Changshu y Ningbo. A este respecto, véase también la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 8 de julio de 2008, Huvis/Consejo (T-221/05, no publicada, EU:T:2008:258), apartado 73.

²¹ Véanse, en particular, los apartados 45 y 46 de dicha sentencia.

²² Véanse las referencias en la nota 20 anterior.

47. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha aclarado en varias ocasiones que, si bien es cierto que el considerando 5 del Reglamento de base señala que conviene incorporar «en la mayor medida de lo posible» los términos del Acuerdo antidumping al Derecho de la Unión, esta expresión debe entenderse en el sentido de que, aunque el legislador de la Unión quiso tener en cuenta las normas de dicho Acuerdo al adoptar el Reglamento de base, no manifestó sin embargo la voluntad de transponer cada una de esas reglas en dicho Reglamento.²³

48. A la luz de cuanto antecede, considero que, de conformidad con los criterios establecidos en la citada sentencia Comisión/Rusal Armenal, en el contexto del Reglamento de base, no cabe deducir del artículo 2, apartado 10, ni de ninguna otra disposición de dicho Reglamento, la clara voluntad del legislador de la Unión de dar cumplimiento a una obligación específica derivada de la disposición recogida en la última frase del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping.

49. De ello se sigue que el juez de la Unión no puede controlar la legalidad del Reglamento controvertido basándose en su conformidad con dicha disposición y que, por tanto, Donex no puede invocar la disposición recogida en la última frase del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping, tal como ha sido interpretada por el OSD, para impugnar la validez de dicho Reglamento.²⁴

50. Por lo demás, en lo que atañe a las alegaciones formuladas por Donex sobre la invalidez del Reglamento controvertido basadas en la resolución del OSD de 28 de julio de 2011 que se menciona en el punto 17 anterior, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, al ser posterior a dicho Reglamento, tal resolución no puede constituir su fundamento jurídico.²⁵

51. Además, de lo anterior se deduce que, a diferencia de cuanto sostiene Donex, el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base no prevé, en cuanto tal, ninguna obligación positiva para las instituciones de la Unión de facilitar información específica a las partes interesadas.

52. Ahora bien, ello no significa que en el Reglamento de base no se tenga en cuenta la exigencia, expresada en la última frase del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping, de que se indique a todas las partes afectadas la información que deben facilitar para garantizar la realización de una comparación ecúanime.

53. Esta exigencia se enmarca en el sistema procesal creado por el legislador de la Unión en el ámbito de los procedimientos antidumping que las instituciones incoan en virtud de dicho Reglamento.

54. A este respecto, resultan pertinentes, en particular, las disposiciones del artículo 6, apartado 7, y del artículo 20, apartados 2 a 5, del Reglamento de base, las cuales permiten a determinados sujetos interesados obtener información relativa al desarrollo de la investigación y formular observaciones al respecto.

²³ Sentencias de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), apartado 52, y de 4 de febrero de 2016, C & J Clark International (C-659/13 y C-34/14, EU:C:2016:74), apartado 90. Véase también la más reciente sentencia de 15 de noviembre de 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913), apartado 72.

²⁴ Véanse, en ese sentido, las sentencias de 4 de febrero de 2016, C & J Clark International (C-659/13 y C-34/14, EU:C:2016:74), apartado 92, y de 15 de noviembre de 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913), apartado 75. Por lo que respecta a las resoluciones y recomendaciones del OSD, el Tribunal de Justicia consideró que no cabía reconocer a un operador económico la legitimación para alegar ante el órgano jurisdiccional de la Unión la incompatibilidad de un acto de la Unión con una resolución del OSD. Así pues, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al menos al margen de los supuestos en los que, a raíz de esas resoluciones y recomendaciones, la Unión se propusiera cumplir una obligación específica, no puede invocarse ante un órgano jurisdiccional de la Unión una recomendación o una resolución del OSD declarando incumplidas unas reglas de la OMC, como tampoco pueden invocarse las reglas materiales incluidas en los acuerdos OMC, para que determine si un acto de la Unión es incompatible con esa recomendación o resolución. Véase, en este sentido, el apartado 96 de la citada sentencia C & J Clark International, así como la sentencia de 10 de noviembre de 2011, X y X BV (C-319/10 y C-320/10, no publicada, EU:C:2011:720), apartado 37 y jurisprudencia citada.

²⁵ Sentencia de 18 de octubre de 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840), apartado 51.

55. La primera disposición permite a los denunciantes, importadores, exportadores y a sus asociaciones representativas, usuarios y organizaciones de consumidores, así como a los representantes del país exportador, examinar toda la información presentada por las partes en la investigación pertinente para la protección de sus intereses, con excepción de los documentos internos elaborados por las autoridades de la Unión o de los Estados miembros, y siempre que tal información no sea confidencial con arreglo al artículo 19 del Reglamento de base y se esté utilizando en la investigación.²⁶ Dichas partes también podrán responder presentando observaciones que la Comisión deberá tener en cuenta. No obstante, esta posibilidad está sujeta a dos condiciones: en primer lugar, que dichas personas se hayan manifestado en los términos indicados en el anuncio de apertura del procedimiento²⁷ y, en segundo lugar, que soliciten por escrito examinar la información en cuestión.

56. El segundo grupo de disposiciones permite a los denunciantes, importadores, exportadores y sus asociaciones representativas, así como a los representantes del país exportador, solicitar que se les informe de los principales hechos y consideraciones en función de los cuales se haya previsto recomendar la imposición de medidas definitivas o la conclusión de una investigación o procedimiento sin la imposición de medidas definitivas. No obstante, incluso en este caso, la posibilidad de recibir la información final y, posteriormente, de presentar observaciones al respecto, está supeditada a la presentación de una solicitud por escrito a la Comisión.²⁸

57. Por tanto, ha de hacerse constar que, en el sistema del procedimiento antidumping, el Reglamento de base confiere a algunos sujetos interesados derechos y garantías procedimentales²⁹ cuyo ejercicio, no obstante, depende de su participación activa en el propio procedimiento que debe ejercerse, cuando menos, mediante la presentación de una solicitud escrita dentro de plazos determinados.

58. Este es el contexto procesal en el que se enmarca la exigencia antes citada, expresada en la última frase del artículo 2.4 del Acuerdo antidumping, de que se indique a las partes afectadas qué información se necesita para garantizar la realización de una comparación ecuatorial.

59. Es en este mismo contexto procesal en el que, a mi juicio, se enmarcan además las afirmaciones del Abogado General Mengozzi recogidas en sus conclusiones en los asuntos Changshu y Ningbo, invocadas por Donex y mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente, según las cuales, en referencia al principio de buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, corresponde a las instituciones facilitar a los productores-exportadores objeto de la investigación información suficiente que les permita presentar solicitudes de ajuste, en particular en el marco de investigaciones en las que el valor normal se fija sobre la base de los precios de un productor de un país análogo.³⁰

60. Del sistema del procedimiento antidumping establecido en el Reglamento de base se desprende que, al estar los derechos y garantías procedimentales que confiere dicho Reglamento supeditados a una participación activa en la investigación, corresponderán únicamente a las personas que hayan intervenido activamente en dicho procedimiento. En consecuencia, la eventual vulneración de los

26 Respecto al artículo 6, apartado 7, del Reglamento de base, véase la sentencia de 28 de noviembre de 2013, CHEMK y KF/Consejo (C-13/12 P, no publicada, EU:C:2013:780), apartados 32 y ss.

27 A tenor del artículo 5, apartado 10, del Reglamento de base.

28 Sobre el alcance del artículo 20 del Reglamento de base, véase también la sentencia del Tribunal General de 30 de junio de 2016, Jinan Meide Casting/Consejo (T-424/13, EU:T:2016:378), apartados 99 a 102.

29 Sobre la relación entre el reconocimiento de tales derechos y garantías procedimentales en el ámbito del procedimiento antidumping y la posibilidad de interponer recurso contra un reglamento que establece derechos antidumping, véase, con específica referencia a la situación de asociaciones que representan los intereses de los productores afectados por el procedimiento en cuestión, la sentencia de 28 de febrero de 2019, Consejo/Growth Energy y Renewable Fuels Association (C-465/16 P, EU:C:2019:155), apartados 97 y 106 a 108.

30 Véanse, en particular, los puntos 116 a 119 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Mengozzi en los asuntos Changshu y Ningbo.

misimos en el curso de la investigación, que se configura típicamente como una vulneración de las exigencias vinculadas al respeto del derecho de defensa de las personas interesadas,³¹ como el derecho a ser oídos,³² solo puede ser invocada por el sujeto al que corresponde ese derecho o garantía.³³

61. Además, ha de observarse también que el acceso de las partes interesadas a la información relativa a la investigación antidumping en virtud del artículo 6, apartado 7, y del artículo 20 del Reglamento de base viene, en cualquier caso, expresamente limitado por el carácter confidencial de tal información. Por tanto, los principios que rigen el derecho a la información de las partes interesadas deberán conciliarse con las exigencias de confidencialidad, y en particular con la obligación de las instituciones de la Unión de respetar el secreto comercial.³⁴

62. El Reglamento de base prevé una serie de disposiciones, entre las cuales se encuentra el artículo 19, que permiten conciliar las exigencias vinculadas a los derechos de las partes interesadas de defender adecuadamente sus intereses con las conectadas a la necesidad de proteger la información confidencial.³⁵ La necesidad de conciliación entre estas exigencias resulta, por lo demás, particularmente pertinente en los casos en los que, como en el Reglamento controvertido, el valor normal se determina mediante la aplicación del método del país análogo.³⁶

3. Sobre el motivo de invalidez del Reglamento controvertido formulado en la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial

63. En la segunda parte de su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la validez del Reglamento controvertido respecto a Donex debido a la supuesta falta de entrega por las instituciones de la Unión a los productores-exportadores chinos que cooperaron en la investigación de la información necesaria a fin de presentar a su debido tiempo solicitudes de ajuste del valor normal, en particular todos los datos del productor indio utilizados para el cálculo de dicho valor.

64. No obstante, del análisis efectuado en los puntos anteriores de las presentes conclusiones se desprende que, aun suponiendo que se hubiera constatado de hecho tal omisión, esta constituiría, en su caso, una vulneración del derecho de defensa de los productores-exportadores chinos que ejercitaron sus derechos procedimentales en el curso del procedimiento antidumping que condujo a la adopción del Reglamento controvertido.

31 Véase, a este respecto, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo/Interpipe Niko Tube y Interpipe NTRP (C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78), apartados 75 a 87, en relación, específicamente con un ajuste efectuado al amparo del artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base.

32 Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal General de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión (T-301/16, EU:T:2019:234), apartados 59 a 77 y jurisprudencia citada.

33 El Tribunal General ya ha reconocido en diversas ocasiones en su jurisprudencia la naturaleza subjetiva de la vulneración del derecho de defensa. Véase, entre otras, las sentencias de 12 de diciembre de 2018, Freistaat Bayern/Comisión (T-683/15, EU:T:2018:916), apartado 44 y jurisprudencia citada, y de 16 de marzo de 2016, Frucona Košice/Comisión (T-103/14, EU:T:2016:152), apartado 81.

34 Véase, en tal sentido, la sentencia de 20 de marzo de 1985, Timex/Consejo y Comisión (264/82, EU:C:1985:119), apartado 24. Véase también a este respecto la sentencia del Tribunal General de 30 de junio de 2016, Jinan Meide Casting/Consejo (T-424/13, EU:T:2016:378), apartado 94. Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha señalado que la obligación de las instituciones de la Unión de respetar el principio de tratamiento confidencial de la información relativa a las empresas y, en particular, las de países terceros que se declaren dispuestas a cooperar en la investigación, no puede interpretarse de manera que se prive de su contenido esencial a los derechos atribuidos a las partes interesadas por el Reglamento de base. Véase, en tal sentido, el apartado 29 de la citada sentencia Timex/Consejo y Comisión.

35 En particular, el artículo 6, apartado 7, el artículo 19, apartados 2 a 4, y el artículo 20, apartado 4, del Reglamento de base. Véase, de forma más detallada, la sentencia del Tribunal General de 30 de junio de 2016, Jinan Meide Casting/Consejo (T-424/13, EU:T:2016:378), apartado 105.

36 Como señala el Abogado General Mengozzi en el punto 113 de sus conclusiones presentadas en los asuntos Changshu y Ningbo, a la exigencia de permitir a las partes que presentan solicitudes de ajuste con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 10, del Reglamento de base, que dispongan de la información necesaria para permitir que justifiquen en qué fundamentan sus solicitudes, se opone la de respetar la confidencialidad de los datos de las empresas del país análogo que aceptan cooperar con las instituciones en el ámbito de las investigaciones antidumping que, en los casos de aplicación del método del país análogo, constituye la fuente fundamental de los datos en los que por regla general se basan las instituciones. En efecto, de no tenerse en cuenta esta exigencia, quedaría gravemente comprometida la posibilidad de realizar estas investigaciones.

65. Dado que, como resulta del anterior punto 60, tales derechos se confieren únicamente a los sujetos que han participado en el procedimiento antidumping, y puesto que no se discute que Donex no ha participado en dicho procedimiento, debe concluirse que Donex no puede en ningún caso invocar una eventual vulneración de tal clase para impugnar la validez del Reglamento controvertido.

66. Además, habida cuenta de que, como observaron ante el Tribunal de Justicia las instituciones de la Unión, sin que Donex lo rebatiera, si no la totalidad, al menos la mayoría de los datos relativos al productor indio utilizados para el cálculo del valor normal era de carácter confidencial, las instituciones no habrían podido facilitar en ningún caso «todos» los datos de ese productor, como indica el órgano jurisdiccional remitente en su cuestión prejudicial.

67. Con carácter subsidiario, cabe precisar además que de la jurisprudencia se desprende que la existencia de una irregularidad relativa al derecho de defensa solo dará lugar a la anulación del Reglamento controvertido en caso de que, debido a dicha irregularidad, el procedimiento administrativo hubiera podido resolverse de modo distinto, de modo que afecte concretamente al derecho de defensa de la parte que invoca tal vulneración.³⁷

68. A este respecto, aunque se sostuviese —cosa que no ocurre— que un importador puede subrogarse en la posición del productor-exportador al que adquirió los bienes objeto de los derechos y pudiera invocar una eventual vulneración del derecho de defensa de este, es necesario señalar que en el presente asunto no se discute que los productores-exportadores chinos a los que Donex adquirió los productos en cuestión no participaron en la investigación que dio lugar a la adopción del Reglamento controvertido. Por tanto, estos no ejercitaron derechos procedimentales de los que podrían haberse beneficiado en el curso de dicho procedimiento.

69. A la luz de las consideraciones anteriores, en mi opinión, procede responder a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial —de forma análoga a lo declarado por el Tribunal de Justicia en la citada sentencia Fliesen-Zentrum y sin que sea necesario comprobar de hecho si, al no facilitar a los productores-exportadores que cooperaron en la investigación información suficiente que les permitiera presentar solicitudes de ajuste, las instituciones de la Unión han vulnerado o no su derecho de defensa— en el sentido de que, para impugnar ante el órgano jurisdiccional remitente la validez del Reglamento controvertido, Donex no puede invocar una vulneración del derecho de defensa de terceros, es decir, de dichos productores-exportadores chinos, en el curso de un procedimiento en el que no ha participado. Por consiguiente, la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial es inadmisibile.

IV. Conclusión

70. A la luz de todas las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial planteada por el Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo de los Países Bajos) del siguiente modo:

«Un importador de la Unión Europea de productos sujetos a derechos antidumping en virtud de un reglamento como el Reglamento (CE) n.º 91/2009 del Consejo, de 26 de enero de 2009, por el que se impone un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China, que no haya participado en el

³⁷ No obstante, no puede exigirse a tal parte que demuestre que la decisión habría sido diferente, sino, únicamente, que tal posibilidad no queda del todo excluida, puesto que tal parte habría podido defenderse mejor de no ser por la irregularidad del procedimiento. Véase la sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo/Interpipe Niko Tube y Interpipe NTRP (C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78), apartados 78 y 79.

procedimiento que dio lugar a la adopción de dicho Reglamento, no puede impugnar posteriormente la validez del mismo ante un órgano jurisdiccional nacional invocando la vulneración del derecho de defensa de sujetos que hayan participado en dicho procedimiento. Por consiguiente, la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial es inadmisibile.»