



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta ampliada)

de 9 de noviembre de 2022*

«Medidas de salvaguardia — Mercado del arroz — Importaciones de arroz indica originario de Camboya y Myanmar/Birmania — Reglamento (UE) n.º 978/2012 — Concepto de “productores de la Unión” — Concepto de “productos similares o directamente competidores” — Dificultades considerables — Derecho de defensa — Hechos y consideraciones esenciales — Errores manifiestos de apreciación»

En el asunto T-246/19,

Reino de Camboya,

Cambodia Rice Federation (CRF), con domicilio social en Nom Pen (Camboya),

representados por el Sr. R. Antonini, la Sra. E. Monard y el Sr. B. Maniatis, abogados,

partes demandantes,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. A. Biolan y H. Leupold y por la Sra. E. Schmidt, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Ente Nazionale Risi, con domicilio social en Milán (Italia), representado por los Sres. F. Di Gianni y A. Scalini, abogados,

y por

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. Gentili, avvocato dello Stato,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta ampliada),

* Lengua de procedimiento: inglés.

integrado, durante las deliberaciones, por el Sr. S. Pappasavvas, Presidente, y los Sres. D. Spielmann, U. Öberg (Ponente), R. Mastroianni y R. Norkus, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 30 de marzo de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso interpuesto con arreglo al artículo 263 TFUE, los demandantes, el Reino de Camboya y Cambodia Rice Federation (CRF), solicitan la anulación del Reglamento de Ejecución (UE) 2019/67 de la Comisión, de 16 de enero de 2019, por el que se imponen medidas de salvaguardia respecto a las importaciones de arroz índica originario de Camboya y Myanmar/Birmania (DO 2019, L 15, p. 5), por el que la Comisión Europea restableció los derechos del arancel aduanero común a las importaciones de dicho arroz durante un período de tres años y puso en marcha una reducción progresiva del tipo de los derechos aplicables (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

Antecedentes del litigio

- 2 En el marco del Reglamento (UE) n.º 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n.º 732/2008 del Consejo (DO 2012, L 303, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento del SPG»), la Unión Europea ofrece a los países en vías de desarrollo un acceso preferencial a su mercado en forma de reducción de los derechos ordinarios del arancel aduanero común. El sistema se compone de un régimen general y de dos regímenes especiales.
- 3 En virtud del régimen especial denominado «Todo menos armas», las importaciones en la Unión de arroz índica originario de Camboya y Myanmar/Birmania (en lo sucesivo, «producto afectado») disfrutaban, con arreglo al artículo 18, apartado 1, del Reglamento del SPG, de una suspensión total de los derechos del arancel aduanero común.
- 4 El 16 de febrero de 2018, la República Italiana, posteriormente apoyada por otros Estados miembros, presentó una petición ante la Comisión, con arreglo a los artículos 22 y 24, apartado 2, del Reglamento del SPG, solicitando la adopción de medidas de salvaguardia respecto del producto de que se trata.
- 5 El 16 de marzo de 2018, la Comisión inició una investigación de salvaguardia relativa a las importaciones del producto de que se trata, con el fin de recabar la información necesaria para la realización de una evaluación en profundidad.
- 6 La investigación abarcó las cinco últimas campañas de comercialización, esto es, el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2012 y el 31 de agosto de 2017 (en lo sucesivo, «período de investigación»).

- 7 El 5 de noviembre de 2018, la Comisión comunicó un documento de información general, cuya finalidad era informar a las partes interesadas, incluido el Gobierno camboyano, de los hechos y consideraciones esenciales con arreglo a los cuales estaba previsto restablecer temporalmente los derechos del arancel aduanero común a las importaciones del producto de que se trata, a raíz de la investigación de salvaguardia realizada sobre la base del artículo 22 del Reglamento del SPG (en lo sucesivo, «documento de información general»).
- 8 En particular, en el documento de información general, antes de nada, la Comisión definió el producto afectado como arroz índica semiblanqueado o blanqueado originario de Camboya y Myanmar/Birmania, importado a granel o envasado, y clasificado, en ese momento, en las subpartidas de la nomenclatura combinada (NC) 1006 30 27, 1006 30 48, 1006 30 67 y 1006 30 98.
- 9 La Comisión estableció asimismo que el arroz índica blanqueado o semiblanqueado producido en la Unión era un producto similar o directamente competidor del producto afectado, dado que este tiene las mismas características físicas, técnicas y químicas básicas, presenta los mismos usos y se vende a través de canales de venta similares o idénticos al mismo tipo de consumidor, de minoristas o de transformadores de la Unión.
- 10 En cuanto a la definición de la industria de la Unión, la Comisión indicó que dicha industria estaba formada por molineros de arroz que transformaban arroz cultivado o producido en la Unión que competía directamente con el producto de que se trata. Contrariamente a la solicitud de la República Italiana, excluyó a los cultivadores de arroz de esta definición y del examen del perjuicio, al considerarlos proveedores de materia prima, y no molineros de productos similares o directamente competidores, a pesar de haber señalado que la situación de estos últimos también podía verse seriamente afectada por las importaciones del producto afectado. Indicó que se habían enviado cuestionarios a algunos cultivadores, pero que, dada la elevada fragmentación del sector, los resultados aportaban únicamente un esbozo muy limitado de la situación.
- 11 A continuación, la Comisión mostró la evolución del consumo de arroz índica en la Unión sobre la base de datos expresados en equivalente de arroz blanqueado y recabados de los Estados miembros, así como de las estadísticas de importación disponibles gracias a Eurostat. Constató una disminución del 6 % durante el período de investigación.
- 12 En el marco del análisis de la evolución de las importaciones del producto afectado, observó un aumento importante del volumen de las importaciones procedentes de Camboya, así como un aumento de 9,7 puntos porcentuales de la cuota de mercado de Camboya, e indicó que tal porcentaje alcanzaba el 25 % del total de las importaciones al final del período de investigación.
- 13 En el marco de la comparación de precios, la Comisión efectuó un análisis de la subcotización. Tuvo en cuenta los precios medios de las importaciones procedentes de Camboya y los precios unitarios de venta de la industria de la Unión y puso de manifiesto que los precios de esas importaciones subcotizaban considerablemente los precios de la Unión en un 22 %.
- 14 De este modo, la Comisión consideró que las importaciones procedentes de Camboya habían aumentado considerablemente en términos absolutos y de cuota de mercado durante el período de investigación. Añadió que la media ponderada combinada del precio de las importaciones había disminuido durante el período de investigación y subcotizaba notablemente los precios de la Unión.

- 15 A fin de determinar si la industria de la Unión sufría dificultades considerables, la Comisión evaluó los indicadores macroeconómicos, como la evolución de las cuotas de mercado de la industria de la Unión, que habían disminuido más de 20 puntos porcentuales, del volumen de producción, que había disminuido en casi un 40 %, de las existencias, que habían aumentado un 4 %, y de la superficie dedicada al cultivo de arroz índica, que había disminuido un 37 %.
- 16 La Comisión también indicó que había evaluado los indicadores microeconómicos, como la evolución de la capacidad de producción, y que esta resultaba difícil de evaluar, ya que los molineros podían utilizar su capacidad para moler tanto arroz índica como japónica, ya sea arroz importado o producido en la Unión, de la rentabilidad de los molineros de la Unión, que había permanecido en un nivel estable, aunque bajo, así como de los precios unitarios del arroz índica de los molineros incluidos en la muestra, que habían aumentado un 7 %. Precisó que, dada la presión de las importaciones del producto afectado a bajo precio, los molineros de la Unión habían concentrado sus ventas en volúmenes menores de arroz índica semiblanqueado y blanqueado y se habían centrado en productos de marca, lo que les había permitido mantener un grado de rentabilidad estable, a expensas de su cuota de mercado.
- 17 Por último, la Comisión descartó la posibilidad de que otros factores, como las importaciones procedentes de terceros países y las dificultades estructurales en el sector italiano del arroz, hubieran atenuado el nexo causal entre las dificultades considerables que padecía la industria de la Unión y las importaciones del producto afectado.
- 18 En sus observaciones de 16 de noviembre de 2018 sobre el documento de información general, el Gobierno camboyano cuestionó, en particular, los cálculos de la Comisión relativos al análisis de la subcotización. Alegó en particular que, al calcular el precio de las exportaciones del Reino de Camboya, no se habían tenido en cuenta los costes posteriores a la importación, y que la subcotización de precios se había basado en una comparación entre precios medios, sin tener en cuenta las distintas fases comerciales.
- 19 Con arreglo a la investigación de salvaguardia, la Comisión concluyó que el producto afectado se importaba a precios y volúmenes que provocaban dificultades considerables para la industria de la Unión. Adoptó el Reglamento impugnado basándose, además de en las definiciones e informaciones presentadas en el documento de información general y recogidas en dicho Reglamento, en los siguientes elementos.
- 20 Así, antes de nada, la Comisión precisó, en respuesta a las observaciones formuladas por las partes interesadas a raíz de la comunicación del documento de información general, que, por lo que respecta a la definición del producto similar o directamente competidor, el arroz índica aromático o perfumado también debía entrar en el ámbito de la investigación.
- 21 A continuación, en lo que atañe al análisis de la subcotización, la Comisión, en los considerandos 35 a 39 del Reglamento impugnado, señaló que había revisado sus cálculos de subcotización para incluir las observaciones del Reino de Camboya que siguieron a la comunicación del documento de información general. Así, ajustó los precios de la industria de la Unión para tener en cuenta los costes de transporte del arroz desde el sur, en este caso España e Italia, hasta el norte de Europa, ya que la competencia en materia de arroz índica semiblanqueado y blanqueado tenía lugar sobre todo en el norte del continente. Consideró un importe de 49 euros por tonelada, que estimó según la información incluida en la solicitud de la República Italiana y verificada durante la investigación *in situ*. Asimismo, ajustó los precios de importación teniendo en cuenta los costes posteriores a la importación, que, según sus cálculos, rondaban el 2 % del precio de las

importaciones, sobre la base de los datos obtenidos en el marco de una investigación previa relativa a otro producto alimenticio (las satsumas). La Comisión añadió que había tenido en cuenta las distintas fases comerciales y comparado los precios de las ventas del arroz blanqueado a granel con los de las ventas en paquetes. Llegó a la conclusión de que la subcotización de los precios era del 13 % para las ventas a granel y del 14 % para las ventas del arroz envasado.

- 22 Por último, en lo tocante a la situación de los cultivadores de arroz de la Unión, la Comisión indicó, en el considerando 74 del Reglamento impugnado, que, si bien era cierto que estos últimos podían alternar la producción de arroz índica y japónica, este cambio se producía no obstante con arreglo a consideraciones de carácter económico, tales como la demanda o el precio de mercado. En este contexto, indicó que la investigación había confirmado que, ante el aumento de la competencia por las importaciones a bajo precio del producto afectado, algunos cultivadores no habían tenido otra opción y se habían visto obligados a pasar a producir arroz japónica, por lo que no se trataba de un cambio cíclico ni de una elección deliberada, sino de una acción en defensa propia. Según la Comisión, esta no es una opción viable a medio plazo, ya que el cambio de la producción de arroz índica a arroz japónica ha provocado, a su vez, un exceso de la oferta de este último en el mercado y una presión sobre los precios de este tipo de arroz. Concluyó de ello que los cultivadores afrontaban, en general, una situación difícil, si bien dicha constatación no era del todo pertinente, ya que la industria de la Unión estaba compuesta por molineros de arroz y no por cultivadores, que eran los proveedores de la materia prima.

Pretensiones de las partes

- 23 Los demandantes solicitan al Tribunal General que:
- Anule el Reglamento impugnado.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 24 La Comisión, apoyada por la República Italiana y por Ente Nazionale Risi, solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a los demandantes.

Fundamentos de Derecho

- 25 En apoyo de su recurso, los demandantes invocan seis motivos.
- 26 Los motivos primero, segundo y tercero se basan en la infracción de los artículos 22, apartados 1 y 2, y 23 del Reglamento del SPG, en la medida en que, en primer lugar, la Comisión interpretó erróneamente el concepto de «productores de la Unión de productos similares o directamente competidores»; en segundo lugar, los factores y los cálculos en los que se basó la conclusión relativa a las «dificultades considerables» causadas a la industria de la Unión adolecen de errores, y, en tercer lugar, el análisis de la subcotización y los ajustes efectuados son erróneos.

- 27 El cuarto motivo se basa en la infracción del artículo 22 del Reglamento del SPG, en la medida en que el análisis efectuado por la Comisión del nexo causal entre las importaciones en cuestión y las dificultades considerables causadas a la industria de la Unión adolece de irregularidades.
- 28 Los motivos quinto y sexto se basan en una vulneración del derecho de defensa de los demandantes y en la infracción de los artículos 14 y 17 del Reglamento Delegado (UE) n.º 1083/2013 de la Comisión, de 28 de agosto de 2013, por el que se establecen normas relativas al procedimiento de retirada temporal de preferencias arancelarias y al procedimiento de adopción de medidas generales de salvaguardia con arreglo al Reglamento del SPG (DO 2013, L 293, p. 16; en lo sucesivo, «Reglamento Delegado»), en relación con el artículo 38 del Reglamento del SPG, en la medida en que la Comisión no comunicó determinados hechos y consideraciones esenciales, o los detalles subyacentes a los mismos, en los que se basó su decisión de restablecer los derechos del arancel aduanero común a las importaciones del producto afectado.
- 29 El Tribunal General considera oportuno examinar antes de nada la alegación de los demandantes basada, en primer lugar, en una interpretación errónea del concepto de «productores de la Unión de productos similares o directamente competidores»; en segundo lugar, en los errores de que, en su opinión, adolece el análisis de la subcotización y los ajustes efectuados, y, en tercer lugar, en la vulneración del derecho de defensa y en la infracción del artículo 17 del Reglamento Delegado.

Sobre las imputaciones relativas al concepto de «productores de la Unión de productos similares o directamente competidores»

- 30 Los demandantes alegan una infracción de los artículos 22, apartados 1 y 2, y 23 del Reglamento del SPG, en la medida en que la Comisión interpretó erróneamente el concepto de «productores de la Unión de productos similares o directamente competidores» al limitarlo por referencia al origen de las materias primas. De este modo, únicamente consideró a los productores de arroz índica blanqueado o semiblanqueado transformado a partir de arroz cáscara producido o cultivado en la Unión.
- 31 Sin embargo, según los demandantes, si bien el producto objeto de las medidas de salvaguardia es un producto «originario de un país beneficiario», no cabe decir lo mismo de los «productos similares o directamente competidores». En su opinión, el artículo 22, apartado 1, del Reglamento del SPG no justifica la adopción de ninguna restricción basada en la materia prima utilizada para fabricar el producto similar o directamente competidor. La Comisión únicamente debería haber tenido en cuenta las características físicas, técnicas y químicas básicas del producto afectado, su uso, los canales de venta y los tipos de clientes.
- 32 Por lo tanto, todos los molineros de la Unión se ven afectados, incluidos los que fabrican arroz blanqueado o semiblanqueado a partir de arroz cáscara que no procede de la Unión. Pues bien, al tener en cuenta únicamente los productores de la Unión de productos similares o directamente competidores fabricados a partir de materias primas producidas en la Unión, la Comisión solo recabó información sobre las dificultades considerables de una parte de los productores afectados.
- 33 La Comisión sostiene que, en virtud del artículo 22, apartado 2, del Reglamento del SPG, los «productos similares o directamente competidores» se determinan sobre la base del «producto de que se trate».

- 34 Dicha institución afirma que el «producto de que se trate» es el arroz indica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya y Myanmar/Birmania. Pues bien, para ser considerado originario de un país, el arroz debe haber sido cultivado o cosechado en él. Por lo tanto, el corolario del «producto de que se trate» es el arroz indica blanqueado o semiblanqueado producido en la Unión a partir de arroz cultivado o cosechado en la Unión. En consecuencia, procede desestimar por infundadas las alegaciones de los demandantes.
- 35 La Comisión añade que, incluso si hubiera incurrido en error al definir la industria de la Unión y hubiera considerado que los productores de la Unión de arroz indica blanqueado o semiblanqueado producido a partir de arroz importado debían incluirse en la definición de la industria de la Unión, la investigación habría llegado a la misma conclusión.
- 36 La República Italiana alega que, con arreglo al artículo 22, apartado 3, del Reglamento del SPG, el concepto de «productores de la Unión» es puramente económico. Conviene, pues, centrarse en aquellos productores cuya situación económica o financiera se ve deteriorada. Por lo tanto, el origen de la materia prima reviste un carácter fundamental. Sostiene asimismo que la alegación de los demandantes a este respecto es nueva, puesto que no se ha formulado durante el procedimiento administrativo previo, por lo que es inadmisibile.
- 37 Ente Nazionale Risi se remite, en esencia, a las alegaciones formuladas por la Comisión.
- 38 Con carácter preliminar, por lo que se refiere a la alegación de la República Italiana de que procede desestimar algunas alegaciones de los demandantes, ya que han sido formuladas por primera vez ante el Tribunal General, este último recuerda que, según la jurisprudencia, nada impide a una parte interesada exponer, en contra de una decisión impugnada, un motivo jurídico no formulado en la fase del procedimiento administrativo previo (véase, por analogía, la sentencia de 11 de mayo de 2005, Saxonia Edelmetalle y ZEMAG/Comisión, T-111/01 y T-133/01, EU:T:2005:166, apartados 67 y 68 y jurisprudencia citada).
- 39 Por lo tanto, no cabe declarar la inadmisibilidad de las alegaciones de los demandantes relativas a la toma en consideración de los productores de la Unión que utilizan arroz cáscara producido o cultivado fuera de la Unión.
- 40 A continuación, el Tribunal General señala que las medidas de salvaguardia controvertidas en el presente asunto forman parte de las medidas de protección comercial a que se refiere el artículo 207 TFUE, apartado 1 [véanse, en este sentido, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017, EU:C:2017:376, apartados 10, 42 y 43, y la sentencia de 20 de octubre de 2021, Novolipetsk Steel/Comisión, T-790/19, no publicada, EU:T:2021:706, apartados 43, 44, 68 y 76], como se desprende, además, del anuncio de inicio de la investigación de salvaguardia publicado por la Comisión.
- 41 Ahora bien, en el ámbito de la política comercial común y, muy particularmente, en materia de medidas de defensa comercial, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las instituciones de la Unión disponen de una amplia facultad discrecional debido a la complejidad de las situaciones económicas, políticas y jurídicas que deben examinar, de modo que el control jurisdiccional de esta amplia facultad discrecional debe limitarse a la comprobación del respeto de las normas de procedimiento, de la exactitud material de los hechos tenidos en cuenta, de la falta de error manifiesto en la apreciación de los hechos o de la falta de desviación de poder (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada).

- 42 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, el control por parte del Tribunal General de los elementos de prueba en los que las instituciones de la Unión basan sus constataciones no constituye una nueva apreciación de los hechos que sustituya a la de las instituciones. Ese control no menoscaba la amplia facultad discrecional de las instituciones en el ámbito de la política comercial, sino que se limita a determinar si dichos elementos de prueba pueden fundamentar las conclusiones extraídas por estas. Por consiguiente, no solo corresponde al Tribunal General verificar la exactitud material de los medios probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales medios de prueba constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si resultan adecuados para fundamentar las conclusiones que de ellos se extraen (véase la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, apartado 37 y jurisprudencia citada; véase también, por analogía, la sentencia de 15 de febrero de 2005, Comisión/Tetra Laval, C-12/03 P, EU:C:2005:87, apartado 39).
- 43 Con arreglo al artículo 22, apartado 1, del Reglamento del SPG, si se importa un producto originario de un país beneficiario de cualquiera de los regímenes preferenciales mencionados en el artículo 1, apartado 2, en volúmenes o a precios que causen o amenacen con causar dificultades considerables a los productores de la Unión de productos similares o directamente competidores, podrán restablecerse los derechos normales del arancel aduanero común para ese producto.
- 44 De esta disposición se desprende que la determinación de la existencia o del riesgo de dificultades considerables para los productores de la Unión que fabrican productos similares o directamente competidores se basa en pruebas concluyentes e incluye, por una parte, un examen objetivo del volumen y/o de los precios de las importaciones de que se trate y, por otra, de la repercusión de esas importaciones en esos productores.
- 45 El concepto de «productores de la Unión de productos similares o directamente competidores», previsto en el artículo 22 del Reglamento del SPG, tiene carácter jurídico y debe interpretarse partiendo de elementos objetivos. Al tratarse de una cuestión de Derecho, el juez de la Unión debe ejercer un control completo por lo que respecta a la interpretación que procede hacer de ella.
- 46 A este respecto, el Tribunal General señala que, aunque el concepto de «productores de la Unión» no está expresamente definido en el Reglamento del SPG, se presenta inmediatamente por referencia a los productos específicos que debe fabricar la industria de que se trate. Así, el artículo 22 de dicho Reglamento únicamente se refiere a los productores de la Unión «de productos similares o directamente competidores» de las importaciones originarias de un país beneficiario de cualquiera de los regímenes preferenciales.
- 47 Por lo tanto, la elección del producto extranjero objeto de la investigación de salvaguardia determina el ámbito del análisis de la rama de producción nacional o, en otras palabras, de los productos similares o directamente competidores de los productos importados, lo que, a su vez, permite identificar a los «productores» de estos últimos. En consecuencia, existe un nexo entre los productos importados y los productores de la Unión que se benefician del mecanismo de salvaguardia. Sobre esta base, la Comisión determina si los productores de la Unión han sufrido o corren el riesgo de sufrir dificultades considerables como consecuencia de las importaciones que son objeto de las medidas de salvaguardia.

- 48 En estas circunstancias, el examen del fundamento de la definición, por parte de la Comisión, de los productores de la Unión de productos similares o directamente competidores debe efectuarse teniendo en cuenta las características del producto importado tal como lo define la Comisión.
- 49 El Tribunal General examinará, por lo tanto, en primer lugar, la definición del producto importado adoptada por la Comisión en el marco de la investigación de salvaguardia y, en segundo lugar, la conformidad de la interpretación de los conceptos de «productos similares o directamente competidores» y de «productores de la Unión», adoptada por la Comisión, a la luz del artículo 22 del Reglamento del SPG.

Sobre la definición del producto importado adoptada por la Comisión en el Reglamento impugnado

- 50 En el presente asunto, de los considerandos 13 y 14 del Reglamento impugnado se desprende que la Comisión definió el producto importado afectado como arroz índica semiblanqueado o blanqueado originario de Camboya y Myanmar/Birmania y que está clasificado en las subpartidas de la NC 1006 30 27, 1006 30 48, 1006 30 67 y 1006 30 98.
- 51 A este respecto, en primer lugar, el Tribunal General señala que el concepto de «producto afectado», contenido en el Reglamento impugnado, constituye la manifestación concreta del concepto general de «producto de que se trate», previsto en el artículo 22, apartado 2, del Reglamento del SPG, siendo la ejecución de dicho artículo en el ámbito en cuestión el objeto del Reglamento impugnado. De ello resulta que los elementos constitutivos del concepto de «producto de que se trate», previsto por el Reglamento del SPG, determinan necesariamente los que se deben considerar propios del «producto afectado», al que se refiere el Reglamento impugnado (véase, por analogía, la sentencia el 17 de marzo de 2016, Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2016:180, apartados 38 y 39).
- 52 Aunque el Reglamento del SPG no precisa explícitamente el alcance del concepto de «producto de que se trate», del apartado 1 del artículo 22 de dicho Reglamento se desprende que el punto de partida para la adopción de medidas de salvaguardia consiste en las dificultades considerables causadas o que puedan ser causadas por la importación, en determinados volúmenes o a determinados precios, de un «producto originario de un país beneficiario» de cualquiera de los regímenes preferenciales mencionados en dicho Reglamento. Por lo tanto, procede interpretar el concepto de «producto de que se trate», previsto en el apartado 2 del artículo 22 del Reglamento del SPG, a la luz del apartado 1 de dicho artículo.
- 53 El considerando 23 y el artículo 33 del Reglamento del SPG prevén que las normas relativas a la definición del concepto de producto originario se establecen en el Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el código aduanero comunitario (DO 1993, L 253, p. 1).
- 54 Al haber sido derogado el Reglamento n.º 2454/93, estas disposiciones deberán entenderse referidas, en la actualidad, al Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión (DO 2013, L 269, p. 1), en relación con el Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión, de 28 de julio de 2015, por el que se completa el Reglamento n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del código aduanero de la Unión (DO 2015, L 343, p. 1), y con el Reglamento de Ejecución

(UE) 2015/2447 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 952/2013 (DO 2015, L 343, p. 558). Estos últimos definen, en particular, lo que debe entenderse por un producto «originario» de un país.

- 55 Así, con arreglo al artículo 41 del Reglamento Delegado 2015/2446, se considerarán productos originarios de un país beneficiario del Sistema de Preferencias Generalizadas los productos enteramente obtenidos en ese país, en el sentido del artículo 44 de dicho Reglamento, y los productos obtenidos en ese país que incorporen materias que no hayan sido enteramente obtenidas en él, siempre que dichas materias hayan sido objeto de una elaboración o transformación suficiente en el sentido del artículo 45 del citado Reglamento.
- 56 El artículo 44, apartado 1, letra b), del Reglamento Delegado 2015/2446 precisa que se considerarán enteramente obtenidos en un país beneficiario las plantas y los productos vegetales cultivados o recolectados en él.
- 57 Sin embargo, el artículo 47, apartado 1, letra f), del Reglamento Delegado 2015/2446 añade que el descascarillado o la molienda parcial o total del arroz y el pulido y el glaseado de los cereales y el arroz son operaciones de elaboración o transformación que se consideran insuficientes para conferir el carácter de productos originarios, se cumplan o no los requisitos del artículo 45 de dicho Reglamento.
- 58 De estas disposiciones se desprende que, para ser considerado originario de un país beneficiario de cualquiera de los regímenes preferenciales, el arroz debe haber sido cultivado o recolectado en él, o incluso haber sido sometido a operaciones de elaboración o transformación, con excepción del descascarillado, la molienda parcial o total, el pulido y el glaseado.
- 59 En segundo lugar, el Tribunal General constata que existen principalmente tres variedades de arroz. El arroz de grano redondo, el arroz de grano semilargo, también denominado japónica, y el arroz de grano largo, también denominado índica.
- 60 Para poder consumirse, las diferentes variedades de arroz deben someterse a operaciones de transformación. Como se colige del capítulo 10 del Reglamento (CEE) n.º 2658/87 del Consejo, de 23 de julio de 1987, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DO 1987, L 256, p. 1), generalmente se distinguen cuatro grados de transformación del arroz:
- el «arroz paddy» o «arroz cáscara»: el arroz provisto de la gluma después de la trilla;
 - el «arroz descascarillado»: el arroz que se obtiene del «paddy» al eliminar únicamente la gluma;
 - el «arroz semiblanqueado»: el arroz que se obtiene al eliminar del arroz «paddy» la gluma, una parte del germen y total o parcialmente las capas exteriores del pericarpio, pero no las capas interiores;
 - el «arroz blanqueado»: el arroz totalmente elaborado del que se han eliminado la gluma, la totalidad de las capas exteriores e interiores del pericarpio, la totalidad del germen en el caso del arroz largo y semilargo, y una parte por lo menos, en el caso del arroz redondo, pero en el cual pueden quedar todavía estrías blancas longitudinales en el 10 % de los granos como máximo.

- 61 En consecuencia, tanto el arroz blanqueado como el arroz semiblanqueado se obtienen mediante la transformación del arroz cáscara. Puesto que este último es un arroz tal como ha sido cosechado, del que aún no se ha eliminado la gluma, esta transformación requiere al menos una operación de descascarillado.
- 62 Al ser el descascarillado una operación que se considera insuficiente para conferir el carácter de producto originario al arroz, tal como se establece en el artículo 47, apartado 1, letra f), del Reglamento Delegado 2015/2446 y del apartado 57 anterior, el arroz índica blanqueado o semiblanqueado debe producirse en un país beneficiario a partir de arroz cáscara cultivado o cosechado en él para poder ser calificado de producto «originario» de dicho país, en el sentido de los artículos 22, apartado 1, y 33 del Reglamento del SPG.
- 63 En el presente asunto, el producto de que se trata es, por lo tanto, el arroz índica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya y Myanmar/Birmania, producido a partir de arroz cultivado o cosechado en esos países.

Sobre el concepto de «productos similares o directamente competidores» y la definición de la industria de la Unión

- 64 Con carácter preliminar, el Tribunal General señala que, contrariamente a los ámbitos antidumping o antisubvenciones, las investigaciones de salvaguardia no se limitan a los productores de la Unión de «productos similares». También deben considerarse los productores de productos «directamente competidores».
- 65 En cualquier caso, jamás ha admitido el Tribunal General, ni siquiera en el ámbito antidumping, argumentos con los que se pretenda demostrar que el «producto de que se trate», objeto de una investigación, solo deba abarcar «productos similares», en el sentido del artículo 1, apartado 4, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea (DO 2016, L 176, p. 21; en lo sucesivo, «Reglamento antidumping»), a saber, «un[os] producto[s] que sea[n] idéntico[s], es decir, igual[es] en todos los aspectos al producto de que se trate, o, a falta de l[os] mismo[s], otro[s] producto[s] que, aunque no sea[n] igual[es] en todos los aspectos, tenga[n] características muy parecidas a las del producto considerado» (conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2015:583, punto 49).
- 66 De este modo, dado que la jurisprudencia ha confirmado que, en el marco de una investigación antidumping, el concepto de «producto similar» debe entenderse en sentido amplio, lo mismo debe aplicarse al concepto de «producto similar o directamente competidor» en el ámbito conexo de las medidas de salvaguardia.
- 67 En el presente asunto, de las consideraciones expuestas en el título 2.2 del Reglamento impugnado y de los elementos del expediente se desprende que la Comisión consideró que el arroz índica blanqueado o semiblanqueado transformado a partir de arroz cáscara cultivado o cosechado en la Unión constituía el «producto similar o directamente competidor», que tuvo en cuenta para evaluar si los productores de la Unión se enfrentaban a dificultades considerables.

- 68 La Comisión se basó en las características físicas, técnicas y químicas básicas de los productos, su uso final y sus canales de venta para determinar los productos similares o directamente competidores del producto afectado. Sin embargo, añadió un criterio adicional, a saber, el del origen de la materia prima.
- 69 Al haber aplicado el criterio de origen al conjunto de los productos similares o directamente competidores, la Comisión, en los considerandos 22 y 23 del Reglamento impugnado, definió la industria de la Unión en relación con el origen de los suministros de arroz cáscara de los molineros de la Unión, destinado a las operaciones de transformación, y excluyó a los cultivadores, considerándolos únicamente como suministradores de materias primas. Así, en sus escritos y en la vista, la Comisión señaló que había excluido del análisis del perjuicio a los molineros de la Unión que producen arroz índica blanqueado o semiblanqueado a partir de arroz cáscara importado.
- 70 A este respecto, en primer lugar, por lo que se refiere al concepto de «productos similares o directamente competidores», el Tribunal General constata que el Reglamento del SPG se limita a definir, en su artículo 22, apartado 2, el concepto de «producto similar» como un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, a falta de un producto tal, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado.
- 71 Habida cuenta del tenor del artículo 22, apartados 1 y 2, del Reglamento del SPG, el producto originario de un país beneficiario, o producto de que se trate, constituye el punto de partida de la definición del «producto similar». Como se desprende del apartado 64 anterior, dado que el Reglamento del SPG se refiere tanto a los «productos similares» como a los productos «directamente competidores», procede aplicar a la determinación de los «productos similares o directamente competidores» criterios equivalentes a los pertinentes para la determinación del producto de que se trate.
- 72 Sin embargo, esta disposición no debe entenderse en el sentido de que aplica implícitamente a los productos similares o a los productores directamente competidores las normas de origen del producto de que se trate.
- 73 En efecto, es preciso poner de manifiesto, como alegan fundadamente los demandantes, que, si bien es cierto que el legislador de la Unión se tomó la molestia de precisar expresamente la importancia del criterio de origen en relación con los productos originarios de un país beneficiario de cualquiera de los regímenes preferenciales, no hizo lo mismo en lo que atañe a los productos fabricados por los productores de la Unión. La remisión explícita a las normas de origen únicamente respecto de los productos importados contrasta con la falta de precisión en este sentido en relación con los productos similares o directamente competidores.
- 74 Además, del considerando 23 y del artículo 33 del Reglamento del SPG se desprende expresamente que las normas de origen aplicables a los productos importados tienen por objeto garantizar que el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas solo beneficie a los países a los que pretende beneficiar.
- 75 El tenor del artículo 22, apartados 1 y 2, del Reglamento del SPG es muy distinto, ya que ni indica ni sugiere que el análisis de la incidencia de las importaciones de un producto originario de un país beneficiario en la situación económica o financiera de los productores de la Unión deba, en

cualquier circunstancia, tener en cuenta el origen de los productos fabricados por estos últimos y, de este modo, limitar los de los productores de la Unión que pueden beneficiarse de la protección prevista por esta disposición.

- 76 Ahora bien, la interpretación de la Comisión, según la cual el origen de los productos fabricados por los productores de la Unión es un factor esencial para determinar los «productos similares o directamente competidores», tendría como consecuencia privar a algunos de esos productores, que fabrican productos en los que uno de los componentes es importado o cuya materia prima ha sido objeto de una transformación que la priva de la calificación de «productos originarios», en el sentido del Reglamento Delegado 2015/2446, de la posibilidad de solicitar la adopción de medidas de salvaguardia o de estar incluidos en una investigación de salvaguardia únicamente por el hecho de que su producto no es «originario» de la Unión de la misma manera que los productos de que se trate. No puede aceptarse que el legislador de la Unión haya querido imponer tal limitación.
- 77 En consecuencia, la Comisión incurre en error al considerar que procede aplicar a los «productos similares o directamente competidores» el requisito de origen de los productos importados de países que se benefician de las preferencias arancelarias, en el sentido del artículo 33 del Reglamento del SPG y del Reglamento Delegado 2015/2446.
- 78 En segundo lugar, a fin de determinar qué debe entenderse por «productos similares o directamente competidores», en el sentido del Reglamento del SPG, conviene inspirarse en los criterios pertinentes para la determinación, en particular, del «producto similar» o del «producto afectado», con arreglo al Reglamento antidumping, dado que, al igual que el ámbito antidumping, los criterios de determinación en el marco de una investigación de salvaguardia pretenden, en esencia, garantizar la existencia de un grado de competencia suficiente entre el producto de que se trate y el producto similar o directamente competidor (véase, por analogía, la sentencia de 25 de enero de 2017, Rusal Armenal/Consejo, T-512/09 RENV, EU:T:2017:26, apartado 150).
- 79 Esto es aún más cierto en el presente asunto, dado que, como se expone en los apartados 64 y 65 anteriores, las investigaciones de salvaguardia no se limitan a los productores de la Unión de «productos similares», ya que también deben considerarse los productores de productos «directamente competidores».
- 80 La definición del producto similar o directamente competidor en el marco de una investigación de salvaguardia tiene como finalidad ayudar a elaborar la lista de los productos fabricados por los productores de la Unión que, en su caso, serán objeto de la evaluación del perjuicio. Para llevar a cabo esta operación, la Comisión puede tener en cuenta varios factores, tales como las características físicas, técnicas y químicas de los productos, su uso, su intercambiabilidad, la percepción que de ellos tiene el consumidor, los canales de distribución, el proceso de fabricación, los costes de producción y la calidad (véanse, por analogía, las sentencias de 11 de julio de 2013, Hangzhou Duralamp Electronics/Consejo, T-459/07, no publicada, EU:T:2013:369, apartado 69 y jurisprudencia citada, y de 25 de enero de 2017, Rusal Armenal/Consejo, T-512/09 RENV, EU:T:2017:26, apartado 151 y jurisprudencia citada).
- 81 De ello se deduce necesariamente que los productos que no son idénticos al producto de que se trate pueden agruparse en la misma definición de producto similar o directamente competidor y ser objeto de una investigación de salvaguardia conjunta (véase, por analogía, la sentencia de 28 de febrero de 2017, JingAo Solar y otros/Consejo, T-158/14, T-161/14 y T-163/14, no publicada, EU:T:2017:126, apartado 86 y jurisprudencia citada).

- 82 La similitud de los productos debe medirse teniendo en cuenta, en particular, las preferencias de los usuarios finales, dado que la demanda del producto de base por parte de las empresas de transformación está en función de la demanda de los usuarios finales (véase, por analogía, la sentencia de 15 de octubre de 1998, *Industrie des poudres sphériques/Consejo*, T-2/95, EU:T:1998:242, apartado 213).
- 83 El examen de la procedencia de la inclusión de un producto específico en la lista de los productos similares o directamente competidores, o de su exclusión de dicha lista, debe efectuarse a la luz de estas consideraciones.
- 84 Por lo tanto, la cuestión decisiva en el presente asunto es si el arroz índica blanqueado o semiblanqueado producido en la Unión es, con independencia del origen del arroz cáscara a partir del cual se transforma, similar o directamente competidor del arroz índica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya. Como se desprende de los apartados 71 y 78 a 82 anteriores, para ello es preciso examinar varios factores, como las características, el uso y los canales de distribución de este último en relación con los del arroz índica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya, así como su intercambiabilidad.
- 85 Puesto que la Comisión ya ha considerado que así sucedía con el arroz índica blanqueado o semiblanqueado transformado a partir de arroz cáscara cultivado o cosechado en la Unión, conviene examinar si lo mismo sucede con el arroz índica blanqueado o semiblanqueado producido en la Unión a partir de arroz cáscara importado.
- 86 Pues bien, a este respecto, el Tribunal General observa que el arroz índica blanqueado o semiblanqueado transformado a partir de arroz cáscara importado en la Unión presenta las mismas características físicas, técnicas y químicas básicas, sirve para los mismos usos finales, lo fabrican los mismos operadores, se vende a través de los mismos canales comerciales y compite con el arroz índica blanqueado o semiblanqueado transformado a partir de arroz cáscara cultivado o cosechado en la Unión.
- 87 En efecto, por una parte, la Comisión indicó, en el considerando 64 del Reglamento impugnado, que los consumidores no suelen distinguir los productos de la Unión de los importados y que los consumidores que compran arroz a los minoristas desconocen en gran medida el origen del arroz.
- 88 Asimismo, la Comisión señaló, en el considerando 18 del Reglamento impugnado, que tanto el arroz producido en la Unión como el arroz índica blanqueado o semiblanqueado importado tienen las mismas características físicas, técnicas y químicas básicas, presentan los mismos usos y se venden a través de canales de venta similares o idénticos al mismo tipo de consumidor. Ahora bien, es preciso señalar que, si el arroz índica producido en un tercer país a partir de arroz cáscara originario de ese país presenta las mismas características básicas que el arroz índica producido en la Unión a partir de arroz cáscara originario de la Unión, lo mismo debe ocurrir con el arroz índica producido en la Unión a partir de arroz cáscara importado de un tercer país.
- 89 Por otra parte, como se desprende de las respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal General en la vista, así como del acta de esta última, en el presente asunto no se discute que, desde el punto de vista de los molineros, el arroz índica blanqueado o semiblanqueado es intercambiable y sustituible por otro arroz índica blanqueado o semiblanqueado, con independencia de su origen, en la medida en que los molineros pueden transformar tanto el arroz producido en la Unión como el importado. En la vista, la Comisión indicó además que se trataba de un mismo producto y que solo su origen era diferente.

- 90 El arroz indica blanqueado o semiblanqueado, con independencia del origen de la materia prima utilizada para su transformación, presenta, por lo tanto, características físicas, técnicas y químicas básicas y tiene el mismo uso. En otras palabras, un arroz indica blanqueado o semiblanqueado es intercambiable o sustituible por otro arroz indica blanqueado o semiblanqueado, tanto para los molineros de la Unión como para los consumidores.
- 91 Así, con independencia del origen de la materia prima a partir de la cual fue transformado, el arroz indica blanqueado o semiblanqueado producido en la Unión debe calificarse de producto similar o directamente competidor del arroz indica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya.
- 92 Puesto que el análisis de la Comisión debía tener en cuenta a todos los productores de la Unión que fabrican productos similares o directamente competidores para obtener una representación fiable de su situación económica, la Comisión estaba obligada, en el marco del análisis de los efectos de las importaciones del arroz indica procedentes de Camboya sobre los precios de la industria de la Unión, a tomar en consideración el conjunto de los molineros de la Unión que producen arroz indica blanqueado o semiblanqueado, con independencia del origen del arroz cáscara que transforman. Esto no ha sucedido en el presente asunto.
- 93 Como señalan acertadamente los demandantes, la definición errónea de los productores de la Unión también ha viciado, de esta forma, el análisis de la existencia de dificultades considerables, dado que la Comisión excluyó a una parte de los productores de la evaluación del perjuicio.
- 94 Cualquier otra interpretación equivaldría a dar a la Comisión la posibilidad de influir arbitrariamente en el resultado del cálculo de los márgenes de subcotización, mediante la exclusión de uno o varios tipos del producto de que se trata y, por lo tanto, de algunos productores de la Unión.
- 95 En tercer lugar, el Tribunal General señala que la limitación, por parte de la Comisión, del concepto de «productores de la Unión de productos similares o directamente competidores» únicamente a los molineros de la Unión que transforman el arroz indica originario de la Unión tiene en realidad por objeto incluir indirectamente a los cultivadores de la Unión en el análisis del perjuicio atribuido a los molineros de arroz. En efecto, al limitar la definición de los productores de la Unión que deben tenerse en cuenta a efectos de la evaluación del perjuicio por referencia al origen de la materia prima transformada en arroz indica blanqueado o semiblanqueado, la Comisión amplió *de facto* el ámbito de protección a los cultivadores de la Unión, puesto que son los únicos que se ven realmente concernidos por el arroz cultivado en la Unión. Ahora bien, dicha interpretación no puede justificarse a la luz de la definición de la industria de la Unión que figura en los considerandos 22 y 23 del Reglamento impugnado, que solo se refiere explícitamente a los molineros de la Unión.
- 96 En el marco de su amplia facultad discrecional, la Comisión podría haber ampliado expresamente la definición de la industria de la Unión a los cultivadores de productos similares o directamente competidores, como le solicitó la República Italiana durante la investigación. Sin embargo, debería haberlos incluido explícitamente en el análisis del perjuicio y aportar pruebas de las dificultades considerables a las que se enfrentan o corren el riesgo de enfrentarse.

- 97 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que la Comisión incurrió en un error de Derecho y en un error manifiesto de apreciación al limitar arbitrariamente el alcance de su investigación relativa al perjuicio causado a la industria de la Unión únicamente a los molineros de arroz índica blanqueado o semiblanqueado transformado a partir de arroz cáscara cultivado o cosechado en la Unión.
- 98 Por otra parte, no cabe estimar las alegaciones de la Comisión según las cuales, a pesar de estos errores, la investigación de salvaguardia habría llevado a la misma conclusión.
- 99 En efecto, según la jurisprudencia, la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto, de modo que el Tribunal General no puede sustituir los motivos invocados durante el procedimiento de investigación por otros motivos invocados por primera vez ante él (véanse las sentencias de 3 de septiembre de 2015, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Comisión*, C-398/13 P, EU:C:2015:535, apartado 22 y jurisprudencia citada, y de 1 de junio de 2017, *Changmao Biochemical Engineering/Consejo*, T-442/12, EU:T:2017:372, apartado 153 y jurisprudencia citada). Pues bien, constituyen tales motivos invocados por primera vez ante el Tribunal General las apreciaciones formuladas por la Comisión en sus escritos y en la vista, que se refieren al hecho de que los volúmenes de las importaciones de arroz índica a la Unión eran poco elevados.
- 100 En consecuencia, procede estimar las imputaciones de los demandantes relativas a una interpretación errónea del concepto de «productores de la Unión de productos similares o directamente competidores» por parte de la Comisión.
- 101 Con carácter subsidiario, el Tribunal General examinará no obstante también las alegaciones de los demandantes relativas al análisis de la subcotización y a los ajustes que se realizaron en él, así como a la vulneración de su derecho de defensa.

Sobre las imputaciones relativas al análisis de la subcotización y a los ajustes

- 102 Los demandantes alegan, en esencia, una infracción de los artículos 22, apartados 1 y 2, y 23 del Reglamento del SPG, en la medida en que, al comparar los precios de las importaciones procedentes de Camboya con los precios de la Unión, la Comisión ajustó erróneamente los precios de la Unión y se basó en datos inciertos para ajustar los costes posteriores a la importación.
- 103 A este respecto, los demandantes sostienen que no existe ningún elemento que permita sustentar la alegación de la Comisión de que, aunque la producción de arroz blanqueado o semiblanqueado se realiza en el sur de Europa, la competencia correspondiente tiene lugar sobre todo en el norte. Los datos de Eurostat sobre las importaciones procedentes de Camboya y ciertas respuestas a los cuestionarios enviados por la Comisión indican que una parte considerable de las importaciones afecta al sur de Europa. De esta forma, el ajuste de todos los precios de la Unión hace que resulte injusta la comparación con los precios de las importaciones procedentes de Camboya, en la medida en que estos últimos no han experimentado el mismo ajuste. Según los demandantes, la Comisión debería, por lo tanto, haber comparado los precios del Reino de Camboya tras la importación con los precios franco fábrica de los molineros de la Unión.
- 104 Los demandantes añaden que, en el ámbito antidumping, el ajuste de los costes de transporte solo puede efectuarse si existen circunstancias excepcionales y debe limitarse a las ventas específicamente afectadas por esas circunstancias. Sin embargo, en el presente asunto, ninguna

circunstancia excepcional justifica apartarse del método normal de cálculo de la subcotización. En cualquier caso, la Comisión debería haber identificado la proporción de las ventas de la industria de la Unión que justificaba un ajuste.

- 105 Por otra parte, los demandantes cuestionan la validez y la fiabilidad de los datos de origen en los que se basó la Comisión para determinar que los costes de transporte en la Unión ascendían a un importe uniforme de 49 euros por tonelada y que los costes posteriores a la importación procedente de Camboya correspondían a alrededor del 2 % del precio de importación. En lo que atañe a estos últimos, afirman que, suponiendo que la Comisión se basara en datos obtenidos en una investigación de salvaguardia relativa a las satsumas realizada en 2004, los costes considerados no son actuales y las condiciones de transporte de las satsumas son diferentes de las del arroz.
- 106 La Comisión sostiene que el Reglamento del SPG no exige ningún análisis de la subcotización, puesto que el artículo 22, apartado 1, de dicho Reglamento únicamente menciona las importaciones «en volúmenes o a precios» que causen dificultades considerables. En consecuencia, el grado de prueba exigido y el nivel de detalle de dicho análisis serían menores en una investigación realizada en el marco del Reglamento del SPG que en el marco de una investigación antidumping.
- 107 Por lo que respecta al ajuste de los precios de la Unión, la Comisión sostiene que la competencia entre el arroz indica originario de la Unión y el originario de Camboya se produce en el norte de Europa, con independencia de que las circunstancias del caso de autos se consideren excepcionales o no. El hecho de que el sur de Europa consuma principalmente arroz japónica, mientras que el norte se incline por el arroz índica, es un hecho evidente, que queda ilustrado por el reparto geográfico de las exportaciones de arroz índica de Camboya a la Unión. Afirma que este ajuste de 49 euros por tonelada se basa además en pruebas objetivas y constituye una práctica corriente, incluso en los procedimientos antidumping.
- 108 Añade que, aun cuando no se hubiera tenido en cuenta el ajuste de los costes de transporte en la Unión, en cualquier caso los precios camboyanos habrían subcotizado los precios de los productores de la Unión en, al menos, un 5,4 % para las ventas a granel y un 8,5 % para las ventas del arroz envasado, lo que, junto con los demás factores examinados por la Comisión, es suficiente para demostrar la existencia de dificultades considerables, en el sentido del artículo 22 del Reglamento del SPG.
- 109 En lo tocante al ajuste de los precios de importación, la Comisión precisa que, dado que los demandantes no indicaron un importe concreto de los costes posteriores a la importación, se basó en datos de 2014 procedentes de una revisión con motivo de la expiración de las medidas antidumping establecidas en relación con determinados cítricos preparados o conservados.
- 110 La República Italiana suscribe las alegaciones de la Comisión y añade que la apreciación de las dificultades considerables podría basarse exclusivamente en los volúmenes y las cuotas de mercado. Además, el artículo 22 del Reglamento del SPG no exige que la causa de las dificultades considerables detectadas por la Comisión sea exclusiva, ni que sea cierta.
- 111 Ente Nazionale Risi suscribe, en esencia, las alegaciones de la Comisión.

- 112 El Tribunal General observa que de la lectura del artículo 22, apartado 1, del Reglamento del SPG, en relación con el artículo 23, letra j), de dicho Reglamento, se desprende que los precios de los productos importados y de los productos similares o directamente competidores son uno de los factores esenciales que la Comisión puede tener en cuenta concretamente en el marco del análisis destinado a determinar la existencia de dificultades considerables causadas o que puedan ser causadas a los productores de la Unión por las importaciones de que se trata.
- 113 Sin embargo, el Reglamento del SPG no contiene una definición del concepto de precio y no establece una obligación expresa de realizar un análisis de la subcotización de los precios ni una metodología de cálculo por lo que se refiere a la determinación del efecto de las importaciones del producto afectado en la industria de la Unión.
- 114 En cambio, los artículos 22 y 23 del Reglamento del SPG se refieren a las condiciones que permiten establecer que los volúmenes o los precios de las importaciones de un producto de que se trate causan o pueden causar dificultades considerables a los productores de la Unión que fabrican productos similares o directamente competidores y, en último término, restablecer los derechos del arancel aduanero común para poner fin temporalmente al deterioro de la situación económica o financiera de los productores de la Unión.
- 115 A resultas de ello, procede considerar que no existe uno, sino varios métodos de análisis que permiten examinar si se cumplen los requisitos establecidos en los artículos 22 y 23 del Reglamento del SPG. Ahora bien, la elección entre diferentes métodos de cálculo implica evaluar situaciones económicas complejas, por lo que la Comisión dispone de un cierto margen discrecional de apreciación al elegir el método con arreglo al cual procede comprobar si se cumplen estos requisitos.
- 116 Sin embargo, el Tribunal General recuerda que, aunque el Tribunal de Justicia reconoce a la Comisión un amplio margen discrecional en materia económica compleja, esto no implica que el juez de la Unión deba abstenerse de controlar la interpretación que hace la Comisión de los datos económicos.
- 117 En efecto, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 42 anterior, el juez de la Unión no solo debe verificar la exactitud material de los elementos probatorios invocados, su fiabilidad y su coherencia, sino también comprobar si tales elementos constituyen el conjunto de datos pertinentes que deben tomarse en consideración para apreciar una situación compleja y si son adecuados para sostener las conclusiones que se deducen de los mismos.
- 118 En el presente asunto, de los considerandos 61, 64, 76 y 77 del Reglamento impugnado se colige que la Comisión se basó tanto en los volúmenes como en los precios de las importaciones de arroz índica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya para concluir que estas causaban dificultades considerables a los productores de la Unión de productos similares o directamente competidores, extremo que, por lo demás, confirmó en la vista.
- 119 A este respecto, como se ha indicado en los apartados 13 a 21 anteriores, la Comisión realizó un análisis de la subcotización, con arreglo al cual puso de manifiesto, en el documento de información general, que los precios de las importaciones procedentes de Camboya subcotizaban los precios de la Unión en un 22 %.

- 120 A raíz de la comunicación de dicho documento, el Reino de Camboya preguntó, en particular, si los costes posteriores a la importación habían sido tenidos en cuenta en el marco del cálculo del margen de subcotización. En respuesta a las observaciones de las partes interesadas, entre ellas las del Reino de Camboya, la Comisión revisó sus cálculos de la subcotización y ajustó, por una parte, los precios de la industria de la Unión para tener en cuenta el importe uniforme de 49 euros por tonelada en concepto de costes de transporte del arroz del sur al norte de Europa y, por otra parte, los precios de importación, teniendo en cuenta los costes posteriores a la importación, que se estimaron en cerca del 2 % del precio de importación. Tras indicar que también había tenido en cuenta las distintas fases comerciales y comparado los precios de venta del arroz blanqueado a granel con los de las ventas en paquetes, llegó a la conclusión de que la subcotización de los precios era del 13 % para las ventas a granel y del 14 % para las ventas del arroz envasado.
- 121 En primer lugar, el Tribunal General observa que, pese a dichos ajustes efectuados durante el procedimiento administrativo previo, las conclusiones de la Comisión sobre el deterioro de la situación económica de la industria de la Unión causada por las importaciones de arroz indica procedentes de Camboya se basan en una subcotización de los precios antes de los ajustes, es decir, una subcotización del 22 %, como se desprende de los considerandos 56, 60 y 63 del Reglamento impugnado.
- 122 En efecto, en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal General en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, la Comisión señaló que no había corregido estas menciones de una subcotización del 22 % y que era necesario tener presente que los márgenes de subcotización especificados en los considerandos 56, 60 y 63 del Reglamento impugnado eran del 13 % para las ventas a granel y del 14 % para las ventas del arroz envasado. No obstante, el Tribunal General señala que, aunque los considerandos 56 y 60 del Reglamento impugnado son idénticos a los considerandos 41 y 44 del documento de información general, el considerando 63 del Reglamento impugnado fue añadido posteriormente y que la Comisión tuvo en cuenta la subcotización del 22 % al adoptar el Reglamento impugnado.
- 123 Por consiguiente, la Comisión incurrió en un error de hecho al concluir, en el Reglamento impugnado, que la situación de la industria de la Unión había empeorado en términos económicos, puesto que había sido objeto de una importante subcotización de los precios, que alcanzaba un 22 %.
- 124 En segundo lugar, el Tribunal General recuerda que, como señala acertadamente la Comisión, si una parte solicita determinados ajustes para conseguir que el precio de importación y los precios de la industria de la Unión resulten comparables con vistas a determinar el margen de subcotización, dicha parte debe demostrar que su solicitud está justificada. Así, cuando un productor reivindica la aplicación de un ajuste (en principio, a la baja), corresponde a dicho operador indicar y demostrar que concurren los requisitos para la concesión de dicho ajuste (véase, por analogía, la sentencia de 26 de octubre de 2016, PT Musim Mas/Consejo, C-468/15 P, EU:C:2016:803, apartado 82 y jurisprudencia citada; véanse también, en este sentido, 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, EU:C:2016:928, punto 97 y jurisprudencia citada).
- 125 De igual modo, corresponde a la Comisión, cuando considera necesario efectuar un ajuste, basarse en pruebas o, cuando menos, en indicios convergentes, que permitan establecer la existencia del factor en función del cual se efectúa el ajuste y determinar la incidencia de este en la

comparabilidad de los precios (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartados 58 y 61 y jurisprudencia citada, y de 10 de marzo de 2009, Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP/Consejo, T-249/06, EU:T:2009:62, apartado 180 y jurisprudencia citada).

- 126 En el presente asunto, la Comisión afirmó, en los considerandos 34 y 35 del Reglamento impugnado, que el Reino de Camboya «[había] cuestion[ado] la metodología utilizada por [ella] para calcular los márgenes de subcotización», que «[había] aleg[ado] que, al calcular el precio de las exportaciones de Camboya, no se habían tenido en cuenta los costes posteriores a la importación» y que «a la vista de los argumentos recibidos [...], [había] decidi[do] revisar sus cálculos de subcotización para incluir los costes posteriores a la importación o de transporte pertinentes».
- 127 Por lo tanto, es preciso señalar que, a raíz de las observaciones sobre el documento de información general, la Comisión había admitido la necesidad de efectuar ajustes al análisis de la subcotización. Por lo tanto, con arreglo a la jurisprudencia citada en los apartados 42 y 125 anteriores, le incumbía basarse en pruebas, o en indicios convergentes, que permitieran establecer la existencia de factores en función de los cuales se efectuara el ajuste y determinar la incidencia de estos en la comparabilidad de los precios, debiendo el Tribunal General examinar la fiabilidad, la coherencia y la pertinencia de las pruebas invocadas por la Comisión en apoyo de sus conclusiones.
- 128 A este respecto, el cálculo de la subcotización del precio de las importaciones se efectúa a fin de determinar si la industria de la Unión ha sufrido un perjuicio a causa de esas importaciones y, más ampliamente, para valorar dicho perjuicio y determinar el margen de perjuicio, es decir, el nivel que eliminará el perjuicio. El examen objetivo de la repercusión de las importaciones exige que se proceda a una comparación justa entre el precio del producto analizado y el precio del producto similar de la industria de la Unión en las ventas efectuadas en el territorio de la Unión. Con objeto de garantizar que dicha comparación sea justa, los precios deben compararse en la misma fase de comercialización. En efecto, una comparación realizada entre precios obtenidos en fases de comercialización diferentes, es decir, sin incluir todos los costes correspondientes a la fase de comercialización que debe tenerse en cuenta, dará lugar necesariamente a unos resultados artificiosos que no permitirán valorar correctamente el perjuicio para la industria de la Unión. La comparación justa constituye un requisito para la legalidad del cálculo del perjuicio para dicha industria (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartado 239 y jurisprudencia citada).
- 129 En primer lugar, por lo que se refiere al ajuste de los precios de la Unión para tener en cuenta los costes de transporte del sur al norte de Europa, de un importe uniforme de 49 euros por tonelada, el Tribunal General recuerda que la jurisprudencia ha reconocido en varias ocasiones la práctica consistente en comparar los precios «de fábrica», sin costes de transporte, de los productos de la industria de la Unión con los precios «coste, seguro, flete» (CIF) en la frontera de la Unión de las importaciones (véanse, por analogía, las sentencias de 30 de noviembre de 2011, Transnational Company «Kazchrome» y ENRC Marketing/Consejo y Comisión, T-107/08, EU:T:2011:704, apartado 55, y de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartados 243 a 249; conclusiones del Abogado General Slynn presentadas en el asunto Francia/Comisión, 181/85, EU:C:1986:491, pp. 708 y 709).

- 130 En el procedimiento ante el Tribunal General, la Comisión invoca circunstancias excepcionales que justifican dicho ajuste, cuya finalidad es tener en cuenta los costes necesarios para llevar el producto al lugar donde tiene lugar la competencia, a saber, el norte de Europa, y se remite a su práctica aplicada en su Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1688, de 8 de octubre de 2019, por el que se impone un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional impuesto sobre las importaciones de mezclas de urea con nitrato de amonio originarias de Rusia, Trinidad y Tobago y los Estados Unidos (DO 2019, L 258, p. 21), y en su Reglamento de Ejecución (UE) 2019/576, de 10 de abril de 2019, que impone un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de mezclas de urea con nitrato de amonio originarias de Rusia, Trinidad y Tobago y los Estados Unidos (DO 2019, L 100, p. 7).
- 131 Ahora bien, como sostienen fundadamente los demandantes, la Comisión precisó, en los considerandos 108 a 110 del Reglamento de Ejecución 2019/1688 y en los considerandos 127 y 129 del Reglamento de Ejecución 2019/576 que su práctica habitual consistía en comparar los precios CIF en la frontera de la Unión de los productores-exportadores con los precios franco fábrica de los productores de la Unión. De estos considerandos resulta asimismo que la Comisión se aparta de este método estándar y ajusta determinadas ventas de la industria de la Unión cuando existen circunstancias excepcionales que lo justifican. Afirma que entonces puede limitar el ajuste a la proporción de las ventas afectadas por la situación excepcional.
- 132 En el presente asunto, la Comisión no alega en modo alguno la existencia de tales circunstancias excepcionales en el Reglamento impugnado, que justificarían que, por lo que respecta a las ventas de arroz indica en la Unión, procediera tener en cuenta los costes de transporte del sur al norte de Europa. Solo invoca las circunstancias del presente asunto en el escrito de duplica, a pesar de que había invocado tales circunstancias particulares en el propio texto de los Reglamentos de Ejecución que cita.
- 133 La Comisión tampoco aportó ninguna prueba o indicio fiable y pertinente en apoyo de su afirmación de que es un «hecho evidente» que el lugar donde opera la competencia del arroz indica en la Unión es el norte de Europa, por lo que era necesario tener en cuenta los precios de la industria de la Unión una vez transportado todo el arroz indica blanqueado o semiblanqueado del sur al norte de Europa y no ajustar los costes de transporte en función de la proporción de las ventas de arroz en las distintas zonas geográficas de la Unión.
- 134 En efecto, antes de nada, si bien es cierto que, en el considerando 36 del Reglamento impugnado, la Comisión indicó que el «sur» de Europa estaba formado por Italia y España, en su escrito de contestación lo definió como compuesto por Italia, España y Grecia, y a continuación añadió Portugal.
- 135 Seguidamente, en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal General en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, la Comisión presentó dos publicaciones en las que ese hecho «evidente» se mencionaba y se explicaba mediante estadísticas.
- 136 Pues bien, por una parte, el Tribunal General observa que se trata de una ficha informativa sobre el arroz elaborada por la Comisión, en la que se afirma, sin que esta afirmación esté respaldada por ninguna prueba, que «el arroz indica (grano largo) es el arroz asiático “tradicional”, que representa [aproximadamente] el 25 % de la producción de arroz en la Unión y se consume principalmente en el norte de Europa».

- 137 Por otra parte, la Comisión presentó un cuadro, publicado en un artículo de diciembre de 1995 y que se refería a la calidad del arroz en la Unión, que establece una estimación numérica del consumo de arroz índica y de arroz japónica durante los años 1993 y 1994 para cada uno de los doce países que eran entonces miembros de la Unión.
- 138 Dicho cuadro informa sobre los hábitos de consumo de arroz en la Unión hace 30 años, hábitos que pueden haber cambiado significativamente, como señalaron acertadamente los demandantes en sus observaciones sobre las respuestas de la Comisión y en la vista. De este documento se desprende asimismo que Italia, España, Grecia y Portugal conservan alrededor del 11,8 % del consumo de arroz índica de la Unión y la propia Comisión ha reconocido que el 12 % de las importaciones de Camboya iban a esos países del «sur».
- 139 Por último, si bien es cierto que, en el considerando 36 del Reglamento impugnado, la Comisión afirma haberse basado en la información incluida en la solicitud y verificada durante la investigación *in situ*, es preciso señalar que la solicitud de la República Italiana no contiene ninguna información relativa a costes de transporte en la Unión de tal importe y las comprobaciones que la Comisión efectuó durante la investigación *in situ* no forman parte del expediente.
- 140 En el escrito de contestación, la Comisión precisó que las pruebas objetivas que justificaban un ajuste de los costes de transporte en la Unión por importe de 49 euros por tonelada, a saber, una declaración de la asociación italiana de molineros de arroz (AIRI), verificada *in situ* en dos molineros italianos que formaban parte de la muestra, figuraban en el expediente, si bien los demandantes no podían acceder a ellas debido a una solicitud de tratamiento confidencial. Añadió que, aunque no se hubiera efectuado el ajuste de los costes de transporte, el análisis habría demostrado la existencia de una subcotización de los precios de los productores de la Unión de, al menos, un 5,4 % para las ventas a granel y un 8,5 % para las ventas del arroz envasado.
- 141 Ciertamente, en virtud del artículo 17, apartado 3, del Reglamento Delegado, el acceso de las partes a la información relativa a las decisiones de la Comisión viene expresamente limitado por el carácter confidencial de tal información, como se desprende del apartado 171 posterior. Por tanto, los principios que rigen el derecho a la información de las partes interesadas deberán conciliarse con las exigencias del principio de confidencialidad, y en particular con la obligación de las instituciones de la Unión de respetar el secreto comercial (véanse, por analogía, las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Donex Shipping and Forwarding, C-104/19, EU:C:2020:159, punto 61 y jurisprudencia citada).
- 142 No obstante, según la jurisprudencia citada en el apartado 99 anterior, la legalidad de un acto de la Unión debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto, de modo que el Tribunal General no puede sustituir los motivos invocados durante el procedimiento de investigación por otros motivos invocados por primera vez ante él. Ahora bien, tal es el caso de las apreciaciones de la Comisión formuladas en sus escritos, mediante las que afirma, sin mayores precisiones, que, aunque no se hubiera efectuado el ajuste de los costes de transporte, los precios de las importaciones procedentes de Camboya habrían subcotizado los precios de los productores de la Unión en, al menos, un 5,4 % para las ventas a granel y un 8,4 % para las ventas del arroz envasado.
- 143 La negativa a revelar la información de que se trata no puede justificarse por un motivo invocado en el procedimiento ante el Tribunal General (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de junio de 2017, Changmao Biochemical Engineering/Consejo, T-442/12, EU:T:2017:372, apartado 153).

- 144 En cualquier caso, ya se ha declarado que la información necesaria para apreciar si, habida cuenta de la estructura del mercado, era conveniente efectuar el ajuste controvertido no constituye información confidencial, puesto que se trata de definir, motivándola, la fase de comercialización de los productos de la Unión correspondiente a la de los productos importados y efectuar un ajuste adecuado para tener en cuenta todos los costes correspondientes (véase, por analogía, la sentencia de 17 de febrero de 2011, Zhejiang Xinshiji Foods y Hubei Xinshiji Foods/Consejo, T-122/09, no publicada, EU:T:2011:46, apartado 86).
- 145 Por lo tanto, la Comisión no puede invocar válidamente la confidencialidad de toda la información que haya permitido concluir que era necesario realizar un ajuste de los costes de transporte en la Unión de un importe uniforme de 49 euros por tonelada.
- 146 El Tribunal General observa asimismo que la Comisión reiteró el 8 de febrero de 2022, a raíz de una serie de preguntas y de la petición, cursada por el Tribunal General, de que aportara un documento en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, que la declaración de la AIRI era confidencial.
- 147 Sin embargo, el 10 de febrero de 2022, la Comisión indicó que había obtenido la confirmación de la AIRI de que, habida cuenta del tiempo transcurrido desde el procedimiento administrativo previo, no se había mantenido la solicitud de confidencialidad relativa a la declaración sobre los gastos de transporte. Añadió que aportaría dicha declaración el 18 de febrero de 2022, en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal General, y que todas las partes podrían acceder a la misma.
- 148 Pues bien, de los elementos del expediente se desprende que la Comisión únicamente aportó un intercambio de correos electrónicos entre ella y Ente Nazionale Risi, en el que figura una captura de pantalla que muestra un cuadro de los costes de transporte del arroz al por mayor y en grandes sacos. El importe de 49 euros indicado corresponde a los costes de transporte del arroz en grandes sacos desde Italia a Bélgica. En cambio, el documento de origen del que se extrajeron estos datos, o los cálculos que permitieron llegar a ellos, no han sido comunicados al Tribunal General.
- 149 La distribución geográfica en la que se basa el «hecho evidente» de que la competencia del arroz índica blanqueado o semiblanqueado en la Unión tiene lugar en el norte de Europa no está, por lo tanto, respaldada por pruebas fiables y pertinentes. Lo mismo ocurre con la decisión de la Comisión de aplicar a la totalidad de la producción de arroz índica en la Unión el tipo uniforme de 49 euros por tonelada en concepto de costes de transporte, sin limitar el ajuste a una determinada proporción de las ventas de arroz índica blanqueado y semiblanqueado de la Unión que realmente necesita ese transporte desde el sur al norte de Europa.
- 150 En segundo lugar, por lo que respecta al ajuste de los precios de importación, la Comisión indicó, en el considerando 36 del Reglamento impugnado, que se había basado en «datos obtenidos en el marco de una investigación previa relativa a otro producto alimenticio, concretamente, las satsumas». En cambio, no presentó ninguna prueba fiable y coherente, ni ningún indicio convergente, en cuanto a la investigación de que se trata y a los datos que permitieron concluir que los costes posteriores a la importación debían estimarse, en el presente asunto, en aproximadamente un 2 % del precio de importación.

- 151 En efecto, aunque los demandantes supusieron que se trataba de una investigación de 2003/2004 y formularon imputaciones sobre la utilización de tales datos anteriores, la Comisión, en su escrito de contestación, refutó esta suposición y aclaró que se trataba de datos de 2014 procedentes de una revisión con motivo de la expiración de las medidas antidumping establecidas en relación con determinados cítricos preparados o conservados.
- 152 En efecto, ya se ha declarado, en un asunto relativo a importaciones de cítricos preparados o conservados originarios de China, que un ajuste del 2 % del precio de importación era modesto, por lo que cabía suponer que solo incluía los gastos soportados hasta la llegada de la mercancía al almacén del importador (sentencia de 17 de febrero de 2011, Zhejiang Xinshiji Foods y Hubei Xinshiji Foods/Consejo, T-122/09, no publicada, EU:T:2011:46, apartado 85).
- 153 Sin embargo, aun suponiendo que los demandantes debieran haber asumido que el ajuste en cuestión se basaba en una investigación de 2014 y que solo incluía los gastos soportados hasta la llegada de la mercancía al almacén del importador, ninguna de las informaciones que se les ha facilitado durante el procedimiento administrativo previo o que figure en el Reglamento impugnado aborda la cuestión de por qué esta fase de la cadena de distribución de los productos importados es la equivalente al nivel «norte de Europa» de la industria de la Unión, ni de qué manera los precios de transporte de las satsumas son equivalentes a los del arroz, producto seco y menos perecedero, y, en consecuencia, por qué este ajuste es adecuado en el presente asunto.
- 154 Por consiguiente, el Tribunal General observa que los elementos que invoca la Comisión para justificar dicho ajuste no son suficientemente convincentes, o son inexistentes, y no pueden considerarse pruebas ni indicios convergentes que permitan establecer la existencia del factor en función del cual se ha efectuado el ajuste de los precios de importación y determinar su incidencia en la comparabilidad de los precios.
- 155 En tercer lugar, en lo tocante al ajuste del análisis de la subcotización para tener en cuenta las distintas fases comerciales y comparar los precios de las ventas del arroz blanqueado a granel con los de las ventas en paquetes, es preciso señalar que la Comisión no ha aportado ninguna prueba en apoyo de dicho ajuste ni ningún indicio que permita establecer la existencia de factores en función de los cuales se ha efectuado el ajuste y determinar su incidencia en la comparabilidad de los precios.
- 156 De las consideraciones anteriores se desprende que la Comisión no se basó en elementos de prueba ni en indicios fiables y pertinentes que permitan respaldar su decisión de efectuar ajustes en el marco del análisis de la subcotización.
- 157 En consecuencia, procede estimar igualmente las imputaciones de los demandantes basadas en la existencia de errores manifiestos de apreciación, en la medida en que la Comisión efectuó ajustes de los precios de la Unión y los precios de importación.

Sobre las imputaciones basadas en la vulneración del derecho de defensa de los demandantes y en la obligación de comunicar los hechos y consideraciones esenciales o los detalles en los que se basan tales datos o consideraciones esenciales

- 158 Los demandantes invocan, en esencia, la vulneración de su derecho de defensa y la infracción del artículo 17, apartados 1 a 4, del Reglamento Delegado, en relación con el artículo 38, apartado 3, del Reglamento del SPG, en la medida en que, antes de adoptar su decisión de restablecer los derechos del arancel aduanero común a las importaciones de arroz índica originario de

Camboya, la Comisión no divulgó algunos hechos y consideraciones esenciales o los detalles en los que se basan tales datos o consideraciones esenciales, con arreglo a los cuales adoptó su decisión final.

- 159 Antes de nada, los demandantes sostienen que la Comisión no les comunicó el análisis de la subcotización, ni los ajustes efectuados después de las observaciones que siguieron a la comunicación del documento de información general, ni tampoco los datos de origen correspondientes, relativos a los costes posteriores a la importación, los costes de transporte del arroz del sur al norte de Europa y la distinción entre los precios de venta a granel y los precios de venta en paquetes.
- 160 Según los demandantes, la Comisión tampoco comunicó los datos en que se basó el cálculo de los indicadores de consumo y de perjuicio, como las cuotas de mercado y los volúmenes de venta, la evolución de la producción de la Unión, de las importaciones y de sus precios, incluidos los datos recibidos de los Estados miembros y de Eurostat y las cifras establecidas sobre la base de los mismos, ni el análisis mediante el cual aplicó el tipo de conversión del arroz semiblanqueado en equivalente de arroz blanqueado.
- 161 Pues bien, los demandantes estiman que tales elementos son manifiestamente hechos y consideraciones esenciales, y que los datos utilizados a este respecto son los detalles en los que se basan tales datos o consideraciones esenciales, de modo que, con arreglo al artículo 17, apartados 1 a 4, del Reglamento Delegado, la Comisión tenía la obligación de comunicarlos, incluidos los datos accesibles al público.
- 162 A continuación, los demandantes alegan que, aunque sus observaciones a raíz de la comunicación del documento de información general permitieron reducir drásticamente el margen de subcotización del 22 % al 13 % para las ventas a granel y al 14 % para las ventas en paquetes, no puede excluirse que la comunicación del análisis de la subcotización y de los ajustes efectuados, así como de los datos de origen a este respecto y de otros elementos importantes, les hubiera permitido formular observaciones adicionales. Al no haber comunicado esta información, extremo que fue reconocido por la Comisión, se les privó de la posibilidad de formular observaciones al respecto, lo que habría podido llevar a la Comisión a modificar algunas de sus conclusiones y a reducir aún más el margen de subcotización, o incluso a cuestionar el análisis del nexo causal entre las dificultades considerables alegadas y las importaciones de arroz índica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya.
- 163 Por último, según los demandantes, ninguno de los datos que no se comunicaron era confidencial. Aun suponiendo que algunos lo hubieran sido, habrían debido, con arreglo al artículo 38, apartados 3 y 5, del Reglamento del SPG, ser objeto de una solicitud de tratamiento confidencial y, en cualquier caso, haberse comunicado de un modo general o de forma resumida.
- 164 En un primer momento, la Comisión aduce que los demandantes podían comprender el análisis de la subcotización y los datos en que esta se basa a la luz de la información que figuraba en el documento de información general, que se refería al precio de las importaciones procedentes de Camboya y a los precios unitarios de los molineros de la Unión seleccionados en la muestra. Si bien admite que no comunicó los ajustes de dicho análisis y los elementos en que estos se basaron, añade que se efectuaron a raíz de las observaciones de las partes interesadas sobre el documento de información general y que dieron lugar a una reducción de la subcotización, por

lo que son favorables a los demandantes. Precisa, además, que la subcotización de los precios no es más que uno de los elementos que se tuvieron en cuenta para apreciar las dificultades considerables causadas a la industria de la Unión.

- 165 La Comisión añade que los demandantes no podían acceder a los datos en los que se basaba el ajuste relativo a los costes de transporte del sur al norte de Europa debido a una solicitud de tratamiento confidencial.
- 166 En un segundo momento, por lo que respecta a los indicadores de consumo y de perjuicio, aunque la Comisión reconoce que se trata de hechos esenciales, afirma que se incluyeron en el documento de información general. En cuanto a los datos sobre cuya base se calcularon esos indicadores, la Comisión no considera que se trate en modo alguno de hechos ni de consideraciones esenciales que deban comunicarse a los demandantes. Añade que estos últimos podrían haber efectuado sus propios cálculos a partir de la información incluida en el documento de información general o accesible al público.
- 167 A este respecto, la Comisión también se refiere al artículo 16, apartado 1, del Reglamento Delegado y al artículo 12, apartado 1, de la Decisión (UE) 2019/339 del presidente de la Comisión Europea, de 21 de febrero de 2019, relativa a la función y el mandato del consejero auditor en determinados litigios comerciales (DO 2019, L 60, p. 20), que prevén la posibilidad de que un consejero auditor pueda intervenir a petición de las partes, a fin de examinar, en particular, la negativa a facilitar el acceso al expediente y los litigios relativos a la confidencialidad de los documentos.
- 168 De estas disposiciones deduce la Comisión que los demandantes deberían haber solicitado, durante el procedimiento administrativo previo, el acceso a los datos en que se basan los indicadores de consumo y de perjuicio, así como el cálculo del tipo de conversión del arroz. Por lo tanto, no pueden seguir lamentando ante el Tribunal General que tales datos no les fueran comunicados.
- 169 Por último, la Comisión sostiene que las posibles irregularidades debidas a la falta de comunicación a los demandantes de determinada información no pueden llevar a anular el Reglamento impugnado, pues los demandantes no han demostrado que el procedimiento administrativo previo habría podido resolverse de modo distinto si se les hubiera comunicado tal información.
- 170 La República Italiana y Ente Nazionale Risi se remiten, en esencia, a las alegaciones de la Comisión.
- 171 El artículo 17 del Reglamento Delegado, titulado «Comunicación de información», prevé:
- «1. La Comisión comunicará los pormenores de los hechos y las consideraciones esenciales en los que tiene intención de basarse para tomar decisiones.
 2. Dicha comunicación se hará por escrito. En ella figurarán las conclusiones de la Comisión, así como su intención de volver a introducir o no los derechos normales del arancel aduanero común.
 3. La comunicación se hará prestando la debida atención a la protección de la información confidencial y tan pronto como sea posible pero, en principio, en un plazo máximo de 45 días antes de que la Comisión tome una decisión definitiva y presente una propuesta de acción definitiva y, en cualquier caso, con el tiempo suficiente para permitir a las partes presentar sus

observaciones y que dichas observaciones sean examinadas por la Comisión. Cuando la Comisión no se halle en situación de comunicar determinados hechos o consideraciones en ese momento, estos serán comunicados posteriormente lo antes posible.

4. La comunicación no prejuzgará las decisiones ulteriores que se puedan adoptar, pero cuando dicha decisión se base en hechos y consideraciones diferentes, estos deberán ser comunicados lo más rápidamente posible.

5. Las presentaciones hechas después de la comunicación solo se tendrán en cuenta si se reciben en un plazo mínimo de 14 días después de la comunicación y cuya duración total será fijada por la Comisión en cada caso teniendo en cuenta la urgencia del asunto.»

- 172 Antes de nada, el Tribunal General señala que esta disposición en absoluto supedita la obligación de comunicación de la Comisión a que las partes interesadas presenten una solicitud que se refiera a los pormenores de los hechos y a las consideraciones esenciales en los que la Comisión tiene intención de basarse para adoptar una medida de salvaguardia y que los demandantes querrían conocer.
- 173 La interpretación que hace la Comisión de esta disposición, según la cual los demandantes deberían haber solicitado el acceso a los datos controvertidos, se basa en el régimen del procedimiento antidumping, en el marco del cual el Reglamento antidumping confiere a algunos sujetos interesados derechos y garantías procedimentales 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 (sentencia de 9 de julio de 2020, *Donex Shipping and Forwarding*, C-104/19, EU:C:2020:539, apartado 70).
- 174 Aunque la posibilidad de recibir información final y de formular posteriormente observaciones al respecto está, en el marco del Reglamento antidumping, sujeta a la presentación de una solicitud a la Comisión, el artículo 17 del Reglamento Delegado, por el contrario, no exige tal solicitud.
- 175 A continuación, el Tribunal General observa que el artículo 16 del Reglamento Delegado y el artículo 12, apartado 1, de la Decisión 2019/339 se refieren a la intervención de un consejero auditor durante la fase administrativa y contemplan la situación concreta en la que las partes interesadas han solicitado el acceso al expediente o a un documento concreto, la Comisión ha denegado tal acceso y procede resolver, en particular, un litigio relativo a la confidencialidad de determinados documentos.
- 176 Pues bien, este derecho de las partes interesadas a solicitar el acceso por escrito al expediente durante la fase administrativa y la cuestión de la posible intervención del consejero auditor en caso de denegación o de litigio relativo a la confidencialidad de determinados documentos son distintos de la obligación de la Comisión de comunicar los pormenores de los hechos y las consideraciones esenciales en los que se ha basado para adoptar la decisión definitiva, en el sentido del artículo 17 del Reglamento Delegado.
- 177 Por consiguiente, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, los demandantes no tenían ninguna obligación previa de solicitar, durante el procedimiento administrativo previo, el acceso a la información a que se refiere el artículo 17 del Reglamento Delegado para poder invocar ante el Tribunal General la infracción de dicha disposición y la vulneración de su derecho de defensa.

- 178 Por último, el Tribunal General recuerda que, según la jurisprudencia, el derecho de defensa comprende tanto el derecho a ser oído como el derecho de acceso al expediente y figura entre los derechos fundamentales que forman parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión y que han sido consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de julio de 2014, Kamino International Logistics y Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 y C-130/13, EU:C:2014:2041, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 179 Dado que los procedimientos de investigación previos a la adopción de reglamentos por los que se establecen medidas de salvaguardia pueden afectar directa e individualmente a las partes interesadas y acarrear consecuencias desfavorables para ellas, la Comisión está obligada a respetar determinados principios y garantías procedimentales (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de abril de 2019, Jindal Saw y Jindal Saw Italia/Comisión, T-300/16, EU:T:2019:235, apartados 74 y 76).
- 180 Así, de reiterada jurisprudencia se desprende que, al cumplir su deber de información, las instituciones de la Unión deben actuar con toda la diligencia requerida, procurando dar a las empresas afectadas, en la medida en que lo permita el secreto comercial, indicaciones útiles para la defensa de sus intereses y eligiendo, de oficio si es preciso, las modalidades adecuadas para tal comunicación. En todo caso, debe haberse ofrecido a las empresas interesadas la posibilidad, en el curso del procedimiento administrativo previo, de manifestar de forma apropiada su punto de vista sobre la realidad y la oportunidad de los hechos y circunstancias alegadas y sobre los hechos y consideraciones esenciales en los que la Comisión tiene intención de basarse para tomar sus decisiones y apreciar la existencia de dificultades considerables causadas o que puedan ser causadas a la industria de la Unión y que resultarían de las importaciones de un producto originario de un país beneficiario (véase, por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartado 76 y jurisprudencia citada).
- 181 En particular, el derecho a ser oído garantiza a cualquier persona la posibilidad de expresar de manera adecuada y efectiva su punto de vista durante el procedimiento administrativo previo y antes de que se adopte cualquier decisión que pueda afectar desfavorablemente a sus intereses (sentencias de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, apartado 53, y de 25 de junio de 2020, HF/Parlamento, C-570/18 P, EU:C:2020:490, apartado 58).
- 182 La eficacia de la presentación del punto de vista del interesado requiere, por lo tanto, que dicho punto de vista haya podido exponerse en momento oportuno para que la Comisión tuviera conocimiento de él y apreciara con toda la atención exigible su pertinencia en relación con el contenido del acto en vías de adopción.
- 183 En el marco de las medidas de salvaguardia adoptadas sobre la base del Reglamento del SPG, el artículo 17 del Reglamento Delegado establece algunas modalidades para el ejercicio del derecho de las partes interesadas a presentar observaciones y hace así efectivo su derecho a ser oídas. Este artículo prevé, en su apartado 1, la obligación que incumbe a la Comisión de comunicar los pormenores de los hechos y las consideraciones esenciales en los que tiene intención de basarse para tomar decisiones.
- 184 Existe esta obligación, *a fortiori*, respecto de los propios hechos y consideraciones esenciales, especialmente porque los apartados 3 y 4 del artículo 17 del Reglamento Delegado mencionan expresamente la comunicación de los «hechos y consideraciones».

- 185 Este artículo también establece, en su apartado 3, que la comunicación se hará tan pronto como sea posible y, en principio, en un plazo máximo de 45 días antes de que la Comisión tome una decisión definitiva. En cualquier caso, deberá hacerse con el tiempo suficiente para permitir a las partes presentar sus observaciones y que dichas observaciones sean examinadas por la Comisión. Este artículo establece además, en su apartado 4, que, cuando la Comisión tenga intención de adoptar una decisión ulterior basándose en hechos y consideraciones diferentes de los comunicados anteriormente, deberá comunicarlos lo más rápidamente posible.
- 186 El tenor del artículo 17 del Reglamento Delegado no incluye ninguna indicación que permita conferir a dicha comunicación un carácter meramente indicativo. Algunas versiones lingüísticas de esta disposición, como la inglesa y la francesa, que emplean respectivamente los verbos «shall» y «doivent» o el presente de indicativo, se refieren así expresamente a la obligación que incumbe a la Comisión de comunicar los pormenores de los hechos y las consideraciones esenciales o los hechos y las consideraciones diferentes en los que tiene intención de basarse para tomar decisiones observando los plazos.
- 187 Las imputaciones de los demandantes relativas a la información que la Comisión no facilitó deben examinarse a la luz de estos principios. A tal fin, el Tribunal General decide analizar las imputaciones relativas a la falta de comunicación, en primer lugar, de los datos en los que se basan los indicadores de consumo y de perjuicio y, en segundo lugar, del análisis de la subcotización y de los ajustes efectuados a raíz de las observaciones de las partes interesadas sobre el documento de información general.

Sobre los datos en los que se basan los indicadores de consumo y de perjuicio

- 188 En el presente asunto, la Comisión había comunicado a las partes interesadas en el documento de información general los hechos y consideraciones que, en su opinión, eran esenciales y sobre la base de los cuales tenía intención de restablecer temporalmente los derechos del arancel aduanero común a las importaciones de arroz índica originario de Camboya, incluidas las cifras de los indicadores de consumo y de perjuicio y el análisis de las tendencias que habrían revelado estos indicadores, como se desprende de los apartados 11 a 16 anteriores.
- 189 El Tribunal General recuerda que, como se desprende de los apartados 172 a 186 anteriores, el artículo 17 del Reglamento Delegado no supedita la obligación de comunicación de la Comisión a la participación activa de las partes interesadas en el procedimiento administrativo. Además, el derecho de defensa, cuyo respeto debe garantizar la Comisión en el marco de una investigación dirigida a adoptar medidas de salvaguardia sobre la base del Reglamento del SPG, se aplica en el Reglamento Delegado mediante un sistema completo de garantías procesales que tienen por objeto, en particular, permitir a las partes interesadas defender eficazmente sus intereses.
- 190 A este respecto, debe señalarse que el artículo 17 del Reglamento Delegado, en su apartado 1, no limita la obligación de comunicación de la Comisión a los hechos y las consideraciones esenciales en los que tiene intención de basarse para tomar decisiones, sino que se refiere expresamente a los pormenores de tales hechos y consideraciones.
- 191 La Comisión ha reconocido que los indicadores de consumo y de perjuicio eran hechos esenciales. La información y los datos en que se basan estos indicadores son, por lo tanto, pormenores de los hechos y las consideraciones esenciales, que debían comunicarse a los demandantes con arreglo al artículo 17 del Reglamento Delegado.

- 192 Por lo que se refiere, antes de nada, a los tipos de conversión del arroz semiblanqueado en equivalente de arroz blanqueado, de la nota 5 del documento de información general se desprende que la Comisión indicó que este tipo de conversión se hallaba en el Reglamento (CE) n.º 1312/2008 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2008, por el que se fijan los coeficientes de conversión, los gastos de fabricación y el valor de los subproductos correspondientes a las distintas fases de transformación del arroz (DO 2008, L 344, p. 56), y que se aplicaba tanto a las importaciones como a los volúmenes producidos en la Unión. El tipo de conversión del arroz semiblanqueado en arroz blanqueado se establece en el artículo 1, apartado 3, de dicho Reglamento, por lo que los demandantes tuvieron acceso a esta información. No se puede constatar ninguna vulneración del derecho de defensa a este respecto.
- 193 Por lo que se refiere, a continuación, a los datos que permitieron a la Comisión establecer las cifras relativas al consumo en la Unión, a las cuotas de mercado de la industria de la Unión y del Reino de Camboya, a la evolución de las importaciones de arroz índica originario de Camboya y de sus precios, así como a la producción, a las existencias y a la superficie dedicada por la industria de la Unión al cultivo de arroz índica, mencionados en los considerandos 19, 21, 24, 26, 33, 35, 36 y 38 del documento de información general y en los considerandos 25, 27, 30, 32, 47, 49, 52 y 53 del Reglamento impugnado, es preciso señalar que, en ellos, solo se indica que estas cifras fueron establecidas por la Comisión sobre la base de los datos recibidos de los Estados miembros o de los datos de Eurostat.
- 194 Ahora bien, resulta que los datos de Eurostat en cuestión o los datos recibidos de los Estados miembros no se incluyeron en el expediente que se puso a disposición de los demandantes y el hipervínculo que figura en la nota 4 del documento de información general lleva a la presentación general de la política agrícola común de la Unión respecto de los «cereales, oleaginosas, proteaginosas y arroz», que figura en el sitio web de la Comisión.
- 195 A este respecto, la Comisión no puede invocar el apartado 372 de la sentencia de 27 de septiembre de 2006, Archer Daniels Midland/Comisión (T-329/01, EU:T:2006:268). En efecto, de esta sentencia se colige que la obra a disposición del público controvertida en dicho asunto consistía en una publicación específica que se citaba explícitamente en una nota del pliego de cargos. En el presente asunto, en cambio, el hipervínculo que figura en la nota 4 del documento de información general no lleva directamente a los datos puestos a disposición por Eurostat y estos, del mismo modo que los datos recibidos de los Estados miembros, no fueron comunicados a los demandantes de ninguna otra manera.
- 196 En cualquier caso, aun suponiendo que las estadísticas de Eurostat fueran accesibles al público y que los demandantes hubieran tenido acceso a las cifras definitivas de los indicadores de consumo y de perjuicio en el documento de información general, la Comisión no explicó la metodología seguida, en su caso, para combinar los datos recibidos de los Estados miembros con las estadísticas de Eurostat a fin de presentar los datos definitivos que figuran en el documento de información general y en el Reglamento impugnado.
- 197 Por consiguiente, la Comisión infringió el artículo 17 del Reglamento Delegado al no comunicar en tiempo útil a las partes interesadas la información de Eurostat y los datos de los Estados miembros obtenidos a efectos de la investigación y del cálculo de los indicadores de consumo y de perjuicio.

- 198 Por último, por lo que respecta, más concretamente, a los datos utilizados para determinar la producción de la Unión, la Comisión reconoce que presentó únicamente un cálculo parcial, pues los datos no reflejaban las existencias iniciales ni el uso de arroz como semillas. Añade, no obstante, que dicho cálculo era coherente con el cálculo del balance y que los demandantes podrían haberlo comprendido basándose en el balance del arroz, al cual tenían acceso.
- 199 En efecto, de los balances del arroz, que se presentan como anexos a los escritos de los demandantes, se desprende que las cifras de existencias al cierre, que figuran en el considerando 36 del documento de información general y que se reproducen en el considerando 52 del Reglamento impugnado, corresponden a la diferencia entre, por una parte, la suma de las existencias iniciales, de la producción utilizable y de las importaciones y, por otra parte, la utilización interna total y las exportaciones. Sin embargo, aunque esta fórmula contable permite calcular las existencias al cierre, la Comisión únicamente la expuso con detalle en sus escritos presentados ante el Tribunal General. En cambio, no figura en ninguna parte del documento de información general ni la Comisión declara haberla comunicado a los demandantes durante el procedimiento administrativo previo.
- 200 Por otra parte, si bien es cierto que los demandantes tuvieron acceso a dos balances del arroz que abarcaban el período de investigación, de las respuestas de la Comisión a las preguntas formuladas por el Tribunal General en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento se desprende que esta se basó en otro balance, de 2018, cuyas cifras eran el resultado de una compilación de datos efectuada por la Comisión y que presentaban algunas diferencias con las cifras recogidas en los balances del arroz en poder de los demandantes. Este balance no fue comunicado a los demandantes durante el procedimiento administrativo, ni tampoco los datos en los que se basó y la metodología empleada por la Comisión para compilar tales datos.
- 201 Además, aunque la Comisión alega que, en el considerando 18 del documento de información general, se indicaba claramente que los datos relativos a las ventas de los productores de la Unión se habían calculado sobre la base de los balances del arroz, añadiendo las existencias iniciales y la producción utilizable y deduciendo las semillas, las exportaciones y las existencias al cierre, y que se trata de una «fórmula contable comúnmente aceptada», el Tribunal General señala que dicho considerando indica que «el consumo de arroz índica en la Unión se fijó con arreglo a los datos que la Comisión recibió de los Estados miembros y las estadísticas de importación disponibles gracias a Eurostat». No se hace ninguna mención al volumen de ventas ni a la fórmula contable utilizada por la Comisión.
- 202 De igual modo, el método de cálculo utilizado por la Comisión para llegar a las cifras definitivas de consumo en la Unión, que figuran en el considerando 19 del documento de información general y que se reproducen en el considerando 25 del Reglamento impugnado, no es identificable en el documento de información general.
- 203 Por lo tanto, los demandantes no tenían a su disposición los pormenores de los indicadores de consumo y de perjuicio ni la información que podía resultar útil para reproducir los cálculos de la Comisión a este respecto, puesto que esta última incumplió la obligación de información que le incumbía en virtud del artículo 17 del Reglamento Delegado.
- 204 Pues bien, no puede descartarse que los demandantes habrían podido defenderse mejor de no ser por estas irregularidades.

- 205 En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien es cierto que no puede exigirse a la parte demandante que demuestre que la decisión de la Comisión habría sido diferente, sino, únicamente, que tal posibilidad no queda del todo excluida, puesto que dicha parte habría podido defenderse mejor de no ser por la irregularidad del procedimiento, no lo es menos que la existencia de una irregularidad en relación con el derecho de defensa solo dará lugar a la anulación del acto en cuestión en caso de que exista una posibilidad de que, debido a dicha irregularidad, el procedimiento administrativo previo hubiera podido resolverse de modo distinto, de forma que afecte concretamente al derecho de defensa (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Consejo y Comisión/Interpipe Niko Tube e Interpipe NTRP, C-191/09 P y C-200/09 P, EU:C:2012:78, apartados 78 y 79 y jurisprudencia citada).
- 206 Ya se ha declarado que este requisito se cumple cuando una demandante, al no haber tenido acceso a los documentos que debían serle comunicados en aplicación del respeto debido al derecho de defensa, no ha podido formular eficazmente sus observaciones y se le ha privado de la oportunidad, incluso reducida, de preparar mejor su defensa (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de enero de 2019, Comisión/United Parcel Service, C-265/17 P, EU:C:2019:23, apartado 56).
- 207 En tal caso, la falta de comunicación de los documentos del expediente en los que se basó la administración o una institución de la Unión afecta de manera inevitable, habida cuenta de la protección debida al derecho de defensa, a la regularidad de los actos adoptados al término de un procedimiento que puede perjudicar a la demandante (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, apartado 78, y de 25 de junio de 2020, HF/Parlamento, C-570/18 P, EU:C:2020:490, apartado 73).
- 208 En las circunstancias particulares del presente asunto, la falta de acceso de los demandantes a los cálculos de los datos de consumo y de los indicadores de las dificultades considerables era, por lo tanto, tal que limitaba su capacidad de presentar observaciones pertinentes. El hecho de que, en el presente asunto, no tuvieran a su disposición cierta información sobre la metodología de cálculo es pertinente para apreciar si el resultado del procedimiento habría podido ser diferente en el supuesto de que la Comisión hubiera divulgado esos cálculos.
- 209 Sin embargo, el hecho de disponer de toda la información relativa a los indicadores de consumo y de perjuicio y de los cálculos detallados elaborados por la Comisión, y no solo de los datos empleados para esos cálculos, puede permitir, con carácter general, que los demandantes expongan observaciones más eficaces para su defensa. En ese caso, pueden comprobar precisamente cómo ha utilizado esos datos la Comisión y compararlos con sus propios cálculos, lo que les permite advertir posibles errores de la Comisión que, de no ser así, no se habrían detectado (véanse, por analogía, las sentencias de 30 de junio de 2016, Jinan Meide Casting/Consejo, T-424/13, EU:T:2016:378, apartado 208, y de 1 de junio de 2017, Changmao Biochemical Engineering/Consejo, T-442/12, EU:T:2017:372, apartado 156).
- 210 Como se desprende de los apartados 196 y 199 a 202 anteriores, la obtención de los datos y de los métodos de cálculo en los que se basan los indicadores de consumo y de perjuicio habría constituido, para los demandantes, una ganancia sustancial de información que, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, podía haberles permitido presentar observaciones más pertinentes que las ya presentadas, en particular, a raíz de la comunicación del documento de información general.

211 En consecuencia, debido a esta irregularidad, puede que el procedimiento administrativo previo se hubiera resuelto de modo distinto, afectando así concretamente al derecho de defensa de los demandantes.

Sobre el análisis de la subcotización y los ajustes

212 De los considerandos 33 a 42 del Reglamento impugnado se desprende que el análisis de la subcotización y los ajustes efectuados por la Comisión son elementos esenciales del cálculo de la subcotización. La Comisión también indicó, en sus escritos, que la subcotización de los precios constituía uno de los elementos que dieron lugar a la conclusión relativa a la existencia de dificultades considerables causadas a la industria de la Unión. En la vista confirmó asimismo que se había basado en el análisis de la subcotización para llegar a la conclusión de que existía un nexo causal entre las dificultades considerables a las que se enfrentaba la industria de la Unión y las importaciones de arroz índica blanqueado o semiblanqueado originario de Camboya.

213 Por lo que respecta, en primer lugar, al análisis de la subcotización, es preciso observar que, en el documento de información general, la Comisión indicó los precios de las importaciones procedentes de Camboya y los precios unitarios de los molineros de la Unión seleccionados en la muestra.

214 De los elementos del expediente se desprende que los demandantes comprendieron correctamente el alcance de esta información y pudieron realizar sus propios cálculos en lo que respecta al margen de subcotización del 22 %. La falta de comunicación a los demandantes del cálculo del margen de subcotización, tal como fue comunicado en el documento de información general, no les privó, por lo tanto, de toda posibilidad de presentar algunas observaciones pertinentes.

215 Sin embargo, como se desprende de los apartados 194 y 196 anteriores, la Comisión no comunicó los datos de Eurostat, incluidos los que le permitieron determinar las cifras relativas a la evolución de los precios de las importaciones procedentes de Camboya, incumpliendo la obligación de información que le incumbe en virtud del artículo 17 del Reglamento Delegado.

216 Por lo que se refiere a las cifras que determinan la evolución de los precios de la Unión, del considerando 39 del documento de información general y del considerando 54 del Reglamento impugnado se desprende que se establecieron sobre la base de las respuestas a los cuestionarios de los molineros de la Unión seleccionados en la muestra. Aunque de los elementos del expediente se deduce que los demandantes tuvieron acceso a estas respuestas, es preciso señalar que las partes relativas a los precios se indicaron como confidenciales. Como señalan acertadamente los demandantes, los datos agregados de los molineros de la Unión no son confidenciales y figuran en el considerando 39 del documento de información general, reproducido en el considerando 54 del Reglamento impugnado. En cambio, los demandantes no alegan que los datos individuales de los molineros debieran haberseles comunicado, por lo que no pueden alegar una vulneración de su derecho de defensa a este respecto.

217 En lo tocante, en segundo lugar, a los ajustes efectuados en el análisis de la subcotización, es preciso señalar que se hizo referencia a ellos por primera vez en el Reglamento impugnado. Además, de los considerandos 34 a 37 de dicho Reglamento se desprende que tales ajustes fueron adoptados por la Comisión para responder a las observaciones de las partes interesadas, entre ellas el Reino de Camboya, tras la comunicación del documento de información general, y para garantizar una comparación justa.

- 218 Los ajustes efectuados en el análisis de la subcotización no solo son, por lo tanto, hechos y consideraciones esenciales en los que la Comisión se basó para tomar la decisión de restablecer temporalmente los derechos del arancel aduanero común a las importaciones de arroz indica originario de Camboya, sino que también han dado lugar a una modificación de los márgenes de subcotización y de las conclusiones finales que se habían comunicado anteriormente a las partes interesadas en el documento de información general.
- 219 De este modo, los ajustes introdujeron cambios en las tendencias en las que se basaba la evaluación del perjuicio, puesto que la Comisión mencionó, además del margen de subcotización general del 22 %, que ya se indicaba en el documento de información general, un nuevo margen del 13 % para las ventas a granel y del 14 % para las ventas en paquetes, en el Reglamento impugnado.
- 220 Con arreglo al artículo 17, apartado 4, del Reglamento Delegado y a la luz del derecho de los demandantes a ser oídos, dado que la decisión de la Comisión se basaba en hechos y consideraciones diferentes de los que se habían comunicado anteriormente, tenía la obligación de comunicar a los demandantes los ajustes efectuados en el análisis de la subcotización, así como, *a fortiori*, el análisis de la subcotización tras el ajuste, lo más rápidamente posible. Sin embargo, la Comisión reconoce no haber comunicado ningún elemento que permitiera a los demandantes tener conocimiento de ello antes de la adopción del Reglamento impugnado y expresar su punto de vista al respecto.
- 221 En efecto, como se ha mencionado en el apartado 141 anterior, la comunicación de información debe hacerse prestando la debida atención a la protección de la información confidencial. No obstante, la Comisión no sostuvo en modo alguno, ni durante el procedimiento administrativo previo ni en el Reglamento impugnado, que se trataba de datos confidenciales a los que no podía dar acceso a los demandantes.
- 222 Únicamente invocó la confidencialidad de las pruebas que justificaban el ajuste de los precios de la Unión en el escrito de contestación. Pues bien, en cualquier caso, del apartado 145 anterior se desprende que la Comisión no podía invocar válidamente la confidencialidad de toda la información que permitió concluir que los costes de transporte en la Unión se habían ajustado en un importe uniforme de 49 euros por tonelada.
- 223 Por otra parte, aunque, con arreglo al artículo 17, apartado 3, del Reglamento Delegado, la comunicación se hará prestando la debida atención a la protección de la información confidencial, el respeto de dicha información confidencial no puede privar de su contenido esencial a los derechos de defensa y al derecho a la tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 1985, *Timex/Consejo y Comisión*, 264/82, EU:C:1985:119, apartado 29).
- 224 Además, el artículo 38, apartado 5, del Reglamento del SPG precisa, en esencia, que los apartados 1 a 4 de dicho artículo, relativos a la utilización de la información, incluida la que ha sido objeto de una solicitud de tratamiento confidencial, no obstarán para que la Comisión haga referencia a la información general y, en particular, a los motivos en los que se basan las decisiones tomadas en virtud de lo dispuesto en el Reglamento del SPG, debiendo tener en cuenta, sin embargo, el legítimo interés de las personas físicas y jurídicas afectadas en que no se divulguen sus secretos comerciales.

- 225 Según la jurisprudencia, la apreciación de si los datos proporcionados por la Comisión fueron suficientes debe realizarse en función del grado de especificidad de la información solicitada (véanse, por analogía, las sentencias de 18 de diciembre de 1997, Ajinomoto y NutraSweet/Consejo, T-159/94 y T-160/94, EU:T:1997:209, apartado 93, y de 1 de junio de 2017, Changmao Biochemical Engineering/Consejo, T-442/12, EU:T:2017:372, apartado 143).
- 226 En este contexto, la Comisión deberá procurar dar a las partes interesadas, en la medida en que ello sea compatible con el respeto del secreto comercial, indicaciones útiles para la defensa de sus intereses eligiendo, de oficio si es preciso, las modalidades adecuadas para tal comunicación (véanse, por analogía, las sentencias de 20 de marzo de 1985, Timex/Consejo y Comisión, 264/82, EU:C:1985:119, apartado 30, y de 1 de junio de 2017, Changmao Biochemical Engineering/Consejo, T-442/12, EU:T:2017:372, apartado 141).
- 227 En el presente asunto, no se discute que la Comisión no comunicó ninguna información relativa al ajuste de los precios de la Unión durante el procedimiento administrativo previo.
- 228 Tampoco comunicó ninguna información relativa al ajuste de los precios de importación ni al ajuste para tener en cuenta las distintas fases comerciales y comparar los precios de las ventas del arroz blanqueado a granel con los de las ventas en paquetes, que figuran en el Reglamento impugnado sin que la Comisión haya facilitado información sobre los cálculos realizados y los datos utilizados para efectuar tales ajustes. Por lo demás, el Reglamento impugnado no hace referencia a ninguna justificación válida para fundamentar una posible negativa a comunicarlos.
- 229 Puesto que los ajustes efectuados en el análisis de la subcotización constituyen hechos y consideraciones esenciales en los que la Comisión se basó para tomar la decisión de restablecer temporalmente los derechos del arancel aduanero común a las importaciones de arroz indica originario de Camboya, la Comisión estaba obligada a comunicarlos a los demandantes, así como los pormenores de esos hechos y consideraciones esenciales. A resultas de ello, se ha infringido el artículo 17 del Reglamento Delegado y se ha vulnerado el derecho a ser oídos de los demandantes.
- 230 Como se desprende de la jurisprudencia citada en los apartados 205 y 207 anteriores, la vulneración del derecho de defensa puede dar lugar a la anulación de una decisión adoptada al término de un procedimiento cuando exista la posibilidad de que, de no haberse producido esa irregularidad, el procedimiento administrativo previo hubiera podido concluir con un resultado diferente, y cuando, como consecuencia de la irregularidad del procedimiento, los demandantes se hayan visto privados de la oportunidad, incluso reducida, de ejercer una mejor defensa.
- 231 Sin embargo, en el presente asunto, los demandantes presentaron en el procedimiento de investigación una serie de observaciones sobre la base de la información de la que ya disponían, algunas de las cuales condujeron a una modificación de los cálculos del margen de subcotización.
- 232 En efecto, de los considerandos 34 y 35 del Reglamento impugnado se desprende que el Reino de Camboya cuestionó la metodología utilizada por la Comisión para calcular los márgenes de subcotización que figuran en el documento de información general y alegó que el precio de importación debía ajustarse incluyendo los costes posteriores a la importación. En respuesta a estas observaciones, la Comisión decidió revisar sus cálculos para tener en cuenta, además de los costes posteriores a la importación, los costes de transporte pertinentes dentro de la Unión, así como las distintas fases comerciales que afectan a la comparabilidad de los precios, como ya se ha mencionado en los apartados 119, 120 y 126 anteriores.

- 233 Además, como ellos mismos señalaron en la vista, los demandantes presentaron, en sus observaciones sobre las respuestas de la Comisión a las preguntas formuladas por el Tribunal General en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, y en particular en respuesta al cuadro de la Comisión que establecía una estimación numérica del consumo de arroz de arroz índica y de arroz japónica en la Unión para los años 1993 y 1994, un cuadro relativo a los años 1995 y 1996, que mostraba hábitos de consumo diferentes, en particular respecto de Italia y Portugal.
- 234 Es, por lo tanto, patente que los demandantes podrían haberse defendido mejor de no haberse producido las irregularidades de procedimiento relativas a la falta de comunicación de los datos en los que se basaban el análisis de la subcotización y los ajustes controvertidos y que no cabe excluir que sus alegaciones a este respecto podrían haber influido en el contenido de la decisión de la Comisión, en particular habida cuenta de que esta ya había cambiado su postura y los cálculos de la subcotización a raíz de las observaciones que le presentaron las partes interesadas tras la comunicación del documento de información general (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de octubre de 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Consejo*, C-141/08 P, EU:C:2009:598, apartado 92).
- 235 Además, teniendo en cuenta que una comparación justa, es decir, en la misma fase de comercialización, entre el precio de importación y el precio de la industria de la Unión constituye un requisito para la legalidad de los cálculos de subcotización que permitieron determinar la existencia de dificultades considerables, no cabe considerar que los demandantes hayan podido manifestar de forma apropiada su punto de vista, cuando no se les ha comunicado ningún elemento que justifique ese carácter justo (véase, por analogía, la sentencia de 17 de febrero de 2011, *Zhejiang Xinshiji Foods y Hubei Xinshiji Foods/Consejo*, T-122/09, no publicada, EU:T:2011:46, apartado 85).
- 236 Como han puesto de relieve los demandantes, en esencia, en la vista, el hecho de que en el presente asunto no dispusieran de información relativa a los ajustes y a los cálculos de los márgenes de subcotización es relevante para apreciar si el resultado del procedimiento habría podido ser diferente en el supuesto de que la Comisión la hubiera divulgado. En efecto, en el momento en que se adoptó el Reglamento impugnado, los demandantes solo tenían un conocimiento general del cálculo del margen de subcotización del 22 %. Antes de esa fecha ignoraban, en particular, que los precios de importación y los precios de la industria de la Unión habían sido ajustados por la Comisión. Ninguna de las informaciones que se les facilitó durante el procedimiento administrativo previo abordó la manera en que se habían revisado los cálculos de la subcotización para alcanzar una subcotización del 13 % para las ventas a granel y del 14 % para las ventas del arroz envasado ni las razones que habían llevado a optar por un ajuste a la importación estimado en un 2 % del precio de importación y por un ajuste de los precios de la industria de la Unión de un importe uniforme de 49 euros por tonelada.
- 237 Sin embargo, si los demandantes hubieran tenido en su poder el análisis de la subcotización y sus ajustes, así como los cálculos de los márgenes de la subcotización, habrían podido, cuando menos, presentar observaciones sobre los resultados a los que había llegado la Comisión. De este modo, los demandantes habrían podido, en su caso, comparar estos resultados con los suyos propios. En consecuencia, habrían estado en condiciones, en su caso, de cuestionar de manera más precisa el método utilizado por la Comisión, con mayores posibilidades de que la Comisión tuviera en cuenta sus objeciones.

- 238 Como consecuencia de ello, la obtención de información relativa a los ajustes y a los cálculos de los nuevos márgenes de subcotización, así como a los cálculos detallados efectuados por la Comisión, habría constituido para los demandantes, claramente, una ganancia sustancial de información que, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, podría haberles permitido presentar observaciones más pertinentes que las ya presentadas por el Reino de Camboya.
- 239 Por lo tanto, no cabe excluir que, si los demandantes hubieran tenido en su poder los cálculos de los márgenes de subcotización, habrían podido aprovechar esta información de forma útil para el ejercicio de su derecho de defensa.
- 240 Por lo tanto, los demandantes invocan fundadamente la vulneración de su derecho de defensa y la infracción del artículo 17 del Reglamento Delegado, y el procedimiento administrativo previo podría haberse resuelto de modo distinto, menoscabando así concretamente su derecho de defensa.
- 241 En el marco del examen de la vulneración del derecho de defensa, no puede tenerse en cuenta el hecho, alegado por la Comisión, según el cual los demandantes le habrían podido solicitar, tras la comunicación del documento de información general, que tuviera en cuenta los costes posteriores a la importación. En efecto, este elemento no puede influir, en su caso, en la cuestión de si se ha cometido una vulneración del derecho de defensa. Lo importante para el respeto del derecho de defensa es la posibilidad de que el interesado conozca los pormenores de los hechos y las consideraciones esenciales en los que la Comisión se basó para tomar la decisión de restablecer temporalmente los derechos del arancel aduanero común. Por las mismas razones, los elementos que demuestran que la comparación entre el precio de importación y el precio de la industria de la Unión se hizo en la misma fase de comercialización reviste una importancia crucial para el ejercicio efectivo del derecho de defensa (véase, por analogía, la sentencia de 17 de febrero de 2011, Zhejiang Xinshiji Foods y Hubei Xinshiji Foods/Consejo, T-122/09, no publicada, EU:T:2011:46, apartados 90 y 91).
- 242 En consecuencia, el hecho de que los ajustes efectuados en el Reglamento impugnado fueran favorables a los demandantes, puesto que la subcotización pasó del 22 % al 13 % para las ventas a granel y al 14 % para las ventas del arroz envasado, es irrelevante.
- 243 Por lo tanto, procede estimar las imputaciones de los demandantes, basadas en la vulneración de su derecho de defensa y en la infracción del artículo 17 del Reglamento Delegado.
- 244 Del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que procede anular el Reglamento impugnado.

Costas

- 245 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de los demandantes, conforme a lo solicitado por estos.

- 246 Por otro lado, a tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Según el artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal General podrá decidir que una parte coadyuvante distinta de las mencionadas en el apartado 1 cargue con sus propias costas.
- 247 Por lo tanto, procede declarar que la República Italiana y Ente Nazionale Risi cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Quinta ampliada)

decide:

- 1) Anular el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/67 de la Comisión, de 16 de enero de 2019, por el que se imponen medidas de salvaguardia respecto a las importaciones de arroz índica originario de Camboya y Myanmar/Birmania.**
- 2) Condenar a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas y con las del Reino de Camboya y Cambodia Rice Federation (CRF).**
- 3) La República Italiana y Ente Nazionale Risi cargarán con sus propias costas.**

Papasavvas

Spielmann

Öberg

Mastroianni

Norkus

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de noviembre de 2022.

Firmas