Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. YVES BOT
presentadas el 16 de julio de 2015 [1]

Asunto C-371/14

APEX GmbH Internationale Spedition
contra
Hauptzollamt Hamburg-Stadt

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Finanzgericht Hamburg (Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Política comercial — Derechos antidumping — Reglamento de Ejecución (UE) nº 260/2013 — Productos objeto de importación originarios de China — Importación de los mismos productos procedentes de Vietnam — Elusión — Aplicación retroactiva de los derechos antidumping acordada tras la expiración de esos derechos — Validez»

1. En caso de elusión, ¿puede un reglamento adoptado tras la expiración de un derecho antidumping definitivo ampliar su aplicación con efectos retroactivos a las importaciones originarias de un tercer Estado?

2. Esta es la cuestión que se plantea en la presente petición de decisión prejudicial, que versa sobre la validez del Reglamento de Ejecución (UE) nº 260/2013 del Consejo, de 18 de marzo de 2013, que amplía el derecho antidumping definitivo impuesto por el Reglamento (CE) nº 1458/2007 sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios de la República Popular China a las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, procedentes de la República Socialista de Vietnam, hayan sido o no declarados como originarios de la República Socialista de Vietnam, [2] tras una investigación de la elusión efectuada en virtud del artículo 13 del Reglamento (CE) nº 1225/2009 del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea. [3]

3. Esta petición se presenta en el marco de un litigio entre APEX GmbH Internationale Spedition [4] y el Hauptzollamt Hamburg-Stadt (oficina principal de aduanas de la ciudad de Hamburgo) [5] en relación con derechos antidumping reclamados retroactivamente a APEX por importaciones realizadas durante el año 2012.

4. En las presentes conclusiones, expondré los motivos por los que propongo al Tribunal de Justicia que responda que el examen de la primera cuestión planteada por el Finanzgericht Hamburg (Alemania) no ha puesto de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento controvertido.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 82, p. 10; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido».

3 — DO L 343, p. 51, corrección de errores en DO 2010, L 7, p. 22; en lo sucesivo, «Reglamento de base».

4 — En lo sucesivo, «APEX».

5 — En lo sucesivo, «Hauptzollamt».

I. **Marco jurídico**

A. *Reglamento de base*

5. A tenor del considerando decimosexto del Reglamento de base:

«Es necesario prever la percepción retroactiva de los derechos provisionales cuando se considere apropiado y definir las circunstancias que puedan dar lugar a la aplicación retroactiva de los derechos para impedir que se socaven las medidas que se apliquen. [...]»

6. El artículo 10 de ese Reglamento, titulado «Retroactividad», dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«Sólo se aplicarán medidas provisionales o derechos antidumping a los productos despachados a libre práctica después de la fecha de entrada en vigor de la decisión adoptada de conformidad con el apartado 1 del artículo 7 o el apartado 4 del artículo 9, según sea el caso, con las excepciones que se indican en el presente Reglamento.»

7. El artículo 11, apartado 2, del citado Reglamento establece:

«Las medidas antidumping definitivas expirarán cinco años después de su imposición o en un plazo de cinco años a partir de la fecha de conclusión de la última reconsideración del dumping y del perjuicio, salvo que durante la reconsideración se determine que la expiración podría conducir a una continuación o a una reaparición del dumping y del perjuicio. Tal reconsideración por expiración de medidas se iniciará por iniciativa de la Comisión o a petición de los productores comunitarios o en su nombre y la medida seguirá vigente hasta tanto tenga lugar el resultado de la reconsideración.

[...]»

8. El artículo 13 del Reglamento de base, titulado «Elusión», establece lo siguiente:

«1. Los derechos antidumping establecidos con arreglo al presente Reglamento podrán ampliarse a las importaciones de productos similares, ligeramente modificados o no, procedentes de terceros países, o a las importaciones de productos similares ligeramente modificados procedentes del país sujeto a las medidas, o a partes de esos productos, cuando exista elusión de las medidas en vigor. En caso de elusión de las medidas vigentes, los derechos antidumping que no excedan del derecho antidumping residual establecido con arreglo al apartado 5 del artículo 9 se podrían ampliar a las importaciones procedentes de empresas beneficiarias de derechos individuales en los países sujetos a las medidas. Se entenderá que existe elusión cuando se produzca un cambio de características del comercio entre terceros países y la Comunidad o entre empresas individuales del país sujeto a las medidas y la Comunidad, derivado de una práctica, proceso o trabajo para el que no exista una causa o una justificación económica adecuadas distintas del establecimiento del derecho, y haya pruebas del perjuicio o de que se están burlando los efectos correctores del derecho por lo que respecta a los precios y/o las cantidades del producto similar y existan pruebas de dumping en relación con los precios normales previamente establecidos para los productos similares, de ser necesario de conformidad con las disposiciones del artículo 2.

[...]

3. Las investigaciones en virtud del presente artículo se abrirán a iniciativa de la Comisión o a solicitud de un Estado miembro o de cualquier parte interesada cuando contengan elementos de prueba suficientes sobre los factores mencionados en el apartado 1. La apertura se hará, previa consulta al Comité consultivo, mediante un Reglamento de la Comisión que podrá igualmente indicar a las autoridades aduaneras su obligación de registrar las importaciones con arreglo al apartado 5 del

artículo 14 o de exigir garantías. Las investigaciones serán efectuadas por la Comisión, que podrá hacerse asistir por las autoridades aduaneras, y estarán finalizadas en un plazo de nueve meses. Cuando los hechos finalmente comprobados justifiquen la ampliación de las medidas, ello será decidido por el Consejo, por mayoría simple y a propuesta de la Comisión, previa consulta al Comité consultivo. La propuesta será aprobada por el Consejo, a menos que este último decida por mayoría simple rechazarla en el plazo de un mes tras la presentación de la propuesta por la Comisión. La ampliación surtirá efecto a partir de la fecha en la se hubiese impuesto el registro con arreglo al apartado 5 del artículo 14 o en que se hubiesen exigido las garantías. Se aplicarán al presente artículo las disposiciones de procedimiento del presente Reglamento relativas a la apertura y desarrollo de las investigaciones.

[...]»

9. A tenor del artículo 14, apartado 5, del Reglamento de base:

«Previa consulta al Comité consultivo, la Comisión podrá instar a las autoridades aduaneras a adoptar las medidas adecuadas para registrar las importaciones de tal forma que posteriormente las medidas puedan ser aplicadas contra dichas importaciones a partir de la fecha de registro. Las importaciones podrán estar sujetas a registro a petición de la industria de la Comunidad y siempre que se incluyan pruebas suficientes para justificarlo. El registro será instaurado mediante un reglamento que especificará la finalidad del mismo y, en caso apropiado, el importe estimado de la posible obligación futura. Las importaciones no podrán estar sometidas a registro por un período superior a nueve meses.»

B. *Reglamentos antidumping relativos a encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra*

10. El Reglamento (CEE) nº 3433/91 del Consejo, de 25 de noviembre de 1991,[6] estableció un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios, en particular, de China.

11. Tras una investigación sobre la eventual elusión de la medida, el Reglamento (CE) nº 192/1999 del Consejo, de 25 de enero de 1999,[7] amplió el derecho antidumping definitivo a las importaciones de encendedores idénticos procedentes u originarios de Taiwán y a las importaciones de encendedores de bolsillo recargables de gas y piedra originarios de China o procedentes u originarios de Taiwán.

12. El Reglamento (CE) nº 1824/2001 del Consejo, de 12 de septiembre de 2001,[8] y posteriormente el Reglamento nº 1458/2007 del Consejo, de 10 de diciembre de 2007,[9] mantuvieron el derecho antidumping definitivo instaurado por el Reglamento nº 3433/91 y ampliado por el Reglamento nº 192/1999.

6 — Reglamento por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios de Japón, la República Popular de China, la República de Corea y Tailandia, y se percibe definitivamente el derecho provisional (DO L 326, p. 1).

7 — Reglamento por el que se amplía el derecho antidumping definitivo, establecido por el Reglamento nº 3433/91, sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios de la República Popular de China, a las importaciones de determinados encendedores de bolsillo recargables y desechables de piedra, originarios de la República Popular de China o procedentes u originarios de Taiwán, y a las importaciones de encendedores no recargables procedentes u originarios de Taiwán, y por el que se da por concluido el procedimiento relativo a las importaciones de encendedores no recargables procedentes de Hong Kong y de Macao (DO L 22, p. 1).

8 — Reglamento por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y de piedra, originarios de la República Popular China y procedentes u originarios de Taiwán y sobre las importaciones de determinados encendedores de bolsillo recargables originarios de la República Popular China y procedentes u originarios de Taiwán (DO L 248, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 155/2003 del Consejo, de 27 de enero de 2003 (DO L 25, p. 27).

9 — Reglamento por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y de piedra, originarios de la República Popular China y procedentes u originarios de Taiwán y sobre las importaciones de determinados encendedores de bolsillo recargables originarios de la República Popular China y procedentes u originarios de Taiwán (DO L 326, p. 1).

13. A falta de una solicitud de reconsideración tras la publicación, el 1 de mayo de 2012, de un anuncio de expiración inminente de determinadas medidas antidumping,[10] éstas se extinguieron el 13 de diciembre de 2012.

14. Antes de producirse la expiración, la Comisión, a solicitud de un productor de la Unión Europea presentada el 17 de abril de 2012, había abierto, en virtud de su Reglamento (UE) nº 548/2012,[11] una investigación sobre la eventual elusión de las medidas antidumping mediante importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de piedra y gas, procedentes de Vietnam.

15. En virtud del artículo 2, párrafo primero, de dicho Reglamento, las autoridades aduaneras de los Estados miembros debían adoptar, con arreglo al artículo 13, apartado 3, y el artículo 14, apartado 5, del Reglamento de base, las medidas adecuadas para registrar las importaciones en la Unión indicadas en el artículo 1 del ese Reglamento.

16. El Reglamento (UE) nº 1192/2012 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2012,[12] puso fin a dicha obligación de registro a partir de la expiración de las medidas antidumping.

17. El Reglamento controvertido, adoptado tras la investigación abierta con arreglo al Reglamento nº 548/2012, prevé la ampliación de las medidas antidumping definitivas establecidas por el Reglamento nº 1458/2007. El artículo 1 del Reglamento controvertido establece:

«1. El derecho antidumping definitivo impuesto por el artículo 1, apartado 2, del Reglamento [...] nº 1458/2007 sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios de la República Popular China se amplía a las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, procedentes de Vietnam, hayan sido o no declarados como originarios de este último país, que actualmente se clasifican en el código NC ex 9613 10 00.

2. El derecho ampliado por el apartado 1 del presente artículo se percibirá con respecto a las importaciones enviadas desde Vietnam del 27 de junio al 13 de diciembre de 2012, hayan sido o no declaradas originarias de Vietnam, registradas de conformidad con el artículo 2 del Reglamento [...] nº 548/2012 y el artículo 13, apartado 3, y el artículo 14, apartado 5, del [Reglamento de base].

[...]»

II. **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

18. Entre los meses de agosto y diciembre de 2012, APEX, una sociedad de transportes internacionales, despachó a libre práctica en la Unión 4 024 080 encendedores de bolsillo no recargables, de piedra y gas, procedentes de Vietnam.

19. El 26 de marzo de 2013, el Hauptzollamt emitió una liquidación de derechos de importación mediante la cual impuso a APEX el pago *a posteriori* de derechos antidumping por un importe de 261 565,20 euros, sobre la base del Reglamento controvertido.

10 — DO 2012, C 127, p. 3.

11 — Reglamento de 25 de junio de 2015 por el que se abre una investigación sobre la posible elusión de las medidas antidumping impuestas por el Reglamento nº 1458/2007 a las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios de la República Popular China, mediante importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, procedentes de Vietnam, hayan sido o no declarados originarios de este último país, y por el que se someten dichas importaciones a registro (DO L 165, p. 37).

12 — Reglamento por el que se pone fin al registro de las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, procedentes de Vietnam, hayan sido o no declarados originarios de este último país, impuesto por el Reglamento nº 548/2012 (DO L 340, p. 37).

20. El 15 de abril de 2013, APEX interpuso un recurso administrativo contra dicha liquidación. Tras rechazarse dicho recurso el 5 de junio de 2013, APEX interpuso un nuevo recurso ante el Finanzgericht Hamburg el 5 de julio de 2013.

21. Dicho órgano jurisdiccional alberga dudas sobre la posibilidad de ampliar el derecho antidumping instaurado por el Reglamento nº 1458/2007, dado que éste ya no estaba en vigor cuando se adoptó el Reglamento controvertido y, por consiguiente, la medida antidumping había expirado.

22. Por una parte, se pregunta si cabe deducir del artículo 13, apartado 1, del Reglamento de base, que prevé la posibilidad de ampliar los derechos antidumping «cuando existe elusión de las medidas *en vigor*», [13] que sólo puede ampliarse una medida antidumping cuando ésta está en vigor. Señala que determinadas consideraciones relativas al sistema y a la finalidad de las medidas antidumping pueden abogar asimismo a favor de dicha interpretación. Pues bien, el establecimiento de derechos antidumping no constituye la sanción de un comportamiento anterior, sino una medida de defensa y protección contra la competencia desleal que resulta de las prácticas de dumping que tienen por objeto impedir o hacer económicamente menos ventajosa la importación mediante dumping. Sin embargo, ese objetivo no puede lograrse cuando se imponen medidas antidumping para un período anterior a la fecha de adopción del Reglamento que las prevé.

23. Por otra parte, el Finanzgericht Hamburg observa que, en la medida en que se permite el efecto retroactivo, la expresión «cuando exista elusión de las medidas en vigor» también podría interpretarse en el sentido de referirse no a la fecha de adopción del reglamento de ampliación, sino al período de aplicación de dicha ampliación. El objetivo de eficacia que persiguen las medidas antielusión confirmaría este análisis, puesto que lo único determinante es comprobar que se han cumplido los requisitos materiales de la ampliación, con independencia de la fecha de adopción del reglamento que establece esas medidas. Por tanto, el reglamento de ampliación sólo reviste un carácter accesorio con respecto a las medidas antidumping originales, lo cual puede entrañar que el artículo 13 del Reglamento de base no establece una fecha límite para su adopción.

24. Al dudar entre ambos planteamientos, el Finanzgericht Hamburg decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Es ineficaz el [Reglamento controvertido] por el motivo de que, cuando se adoptó dicho Reglamento, el derecho antidumping establecido por el Reglamento (CE) nº 1458/2007, cuya ampliación se pretendía, ya no estaba vigente?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión: ¿Es ineficaz el [Reglamento controvertido] por el motivo de que no cabe constatar que se haya producido una elusión, en el sentido del artículo 13, apartado 1, del [Reglamento de base], de la medida establecida por el Reglamento [...] nº 1458/2007?»

III. **Análisis**

25. Limitaré mi análisis a la primera cuestión prejudicial, que es la única que plantea una dificultad jurídica inédita que precisa de un examen exhaustivo, dado que los elementos para responder a la segunda cuestión pueden extraerse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, más concretamente, de la sentencia Simon, Evers & Co. [14]

13 — El subrayado es mío.

14 — C-21/13, EU:C:2014:2154.

26. A efectos de delimitar correctamente la primera cuestión, procede recordar que aunque el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de base establece el principio de que sólo pueden aplicarse medidas antidumping a los productos despachados a libre práctica después de la fecha de entrada en vigor de la decisión que impone un derecho provisional o definitivo, varias disposiciones de ese Reglamento [15] establecen una excepción expresa a dicho principio de irretroactividad al prever, en particular, que las medidas antidumping pueden aplicarse a productos despachados a libre práctica antes de la fecha de entrada en vigor de dicha decisión siempre que hayan sido registrados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, apartado 5, del citado Reglamento. Así, en virtud del artículo 13, apartado 3, del Reglamento de base, el mecanismo de registro de las importaciones que permite percibir con carácter retroactivo derechos antidumping se aplica en caso de apertura de una investigación sobre la existencia de una elusión.

27. Dado que el Reglamento de base prevé la eventual retroactividad de las medidas de ampliación de un derecho antidumping en caso de elusión de dicho derecho, no se trata pues de dilucidar si un derecho antidumping ampliado puede percibirse con carácter retroactivo, sino si se puede adoptar una decisión de ampliación cuando ese derecho ya no está en vigor, con el único fin de permitir la percepción retroactiva del derecho ampliado con respecto al período comprendido entre la fecha en la que se impuso la obligación de registro de las importaciones y la expiración del derecho original.

28. Propongo que se responda de forma afirmativa a dicha cuestión.

29. En el Reglamento de base no hay ninguna disposición que prohíba esa práctica.

30. En efecto, no creo que el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento según el cual «los derechos antidumping [...] podrán ampliarse [...] cuando exista elusión de las medidas *en vigor*», [16] debe interpretarse en el sentido de prohibir la adopción de un reglamento de ampliación cuando las medidas originales ya no están «en vigor». De la lectura de dicha disposición, que tiene por objeto establecer los requisitos materiales de aplicación de las decisiones de ampliación de los derechos antidumping cuando existe elusión, no se desprende que el legislador de la Unión pretendiera pronunciarse claramente sobre la fecha en la que la decisión de ampliación puede adoptarse. Además, aun suponiendo que puedan considerarse determinantes las modalidades de aplicación en el tiempo de las medidas antidumping ampliadas, en mi opinión el artículo 13, apartado 1, del Reglamento de base sólo puede entrañar que el período de aplicación de las medidas de ampliación de un derecho antidumping definitivo no puede rebasar el período durante el cual ese derecho esté en vigor. Procede señalar, en ese sentido, por un lado, que el único requisito de plazo que establece el artículo 13 del Reglamento de base es que la investigación sobre una eventual elusión de las medidas antidumping se concluya antes de transcurridos nueve meses desde su apertura [17] y, por otro, que la decisión de ampliar las medidas se adopte «cuando los hechos *finalmente* comprobados» [18] justifiquen esa medida. Si los hechos no se comprueban finalmente hasta después de la expiración del derecho, las instituciones de la Unión deberían poder adoptar un reglamento de ampliación siempre y cuando se respete el plazo de nueve meses.

31. Por consiguiente, un análisis meramente literal del artículo 13 del Reglamento de base no permite excluir la posibilidad de que se amplíe una medida antidumping original tras la extinción de dicha medida, únicamente con carácter retroactivo.

15 — Se trata de los artículos 10, apartados 2, 4 y 5, 11, apartado 4, 12, apartado 5, y 13, apartado 3.

16 — El subrayado es mío.

17 — Apartado 3.

18 — *Ibidem*. El subrayado es mío.

32. En lugar de rebatir este análisis, los objetivos y el sistema general del Reglamento de base corroboran y confirman, en mi opinión, que dicho Reglamento únicamente establece el requisito de que las medidas de ampliación de un derecho antidumping no pueden prolongarse tras la expiración de ese derecho.

33. En primer lugar, el carácter accesorio de las medidas antielusión, según resulta del sistema del Reglamento de base en general, y del artículo 13 de dicho Reglamento, en particular, no supone que deba considerarse prohibida la adopción de un reglamento de ampliación retroactiva de un derecho antidumping tras la expiración de tal derecho.

34. En su sentencia Paltrade[19] el Tribunal de Justicia señaló que, con arreglo a la finalidad y la estructura del Reglamento de base, en particular su considerando decimonoveno y su artículo 13, una medida por la que se amplía un derecho antidumping definitivo sólo reviste un carácter accesorio con respecto al acto original que establece ese derecho.[20] Ese principio de accesoriedad que rige la adopción de medidas de ampliación de derechos antidumping se deriva, en realidad, de la propia definición del concepto de elusión. En efecto, del artículo 13, apartado 1, tercera frase, del Reglamento de base se desprende que la existencia de una medida antidumping participa de la definición de los elementos constitutivos de la elusión, dado que ésta entraña una modificación de la configuración del comercio entre terceros Estados y la Unión que, por un lado, se deriva de una práctica, proceso o trabajo para el que no exista una causa o una justificación económica adecuadas distintas del establecimiento del derecho y, por otro lado, burla los efectos correctores del derecho.

35. Por consiguiente, el principio de accesoriedad conlleva exclusivamente la necesaria coexistencia temporal de la medida principal y de la medida antielusión, que no puede prolongarse tras la expiración de la primera. Por consiguiente, este necesario vínculo entre la medida principal y la medida antielusión no entraña en ningún caso que la decisión por la que se establece esa segunda medida deba adoptarse cuando la primera esté en vigor, en cuanto que el Reglamento de base, al prever la posibilidad de aplicar retroactivamente la medida antielusión desde la fecha en la que se hubiese impuesto el registro de las importaciones, permite aplicar esa medida durante el período en el que se aplique la medida original, aunque la correspondiente decisión se adopte y publique una vez agotado ese período.

36. En segundo lugar, el objetivo de eficacia que persiguen las medidas por las que se pretende contrarrestar la elusión quedaría en entredicho si se considera que un reglamento por el que se amplía un derecho antidumping no puede adoptarse tras la expiración de ese derecho.

37. En efecto, como señalan acertadamente el Consejo y la Comisión, podría eludirse deliberadamente el derecho antidumping durante los últimos meses de su aplicación en todos aquellos casos en los que la apertura extemporánea de la investigación sobre una eventual elusión hiciera improbable la adopción de un reglamento de ampliación antes de la expiración de ese derecho.

38. A este respecto, procede recordar que, en su sentencia Paltrade,[21] tras declarar que el único objeto de un reglamento por el que se amplía un derecho antidumping es asegurar la eficacia de éste y evitar que sea eludido,[22] el Tribunal de Justicia señaló que la obligación de registro de las importaciones de que se trata, en el marco específico de la elusión, también tiene por objeto la eficacia de las medidas definitivas ampliadas, haciendo posible la aplicación retroactiva de los derechos para evitar que las medidas definitivas que deben aplicarse se vean privadas de efecto útil.[23]

19 — C-667/11, EU:C:2013:368.
20 — Apartado 28.
21 — C-667/11, EU:C:2013:368.
22 — Apartado 28.
23 — Apartado 29.

39. Pues bien, al margen de la fecha en la que se adopte el Reglamento de ampliación del derecho antidumping, la medida provisional consistente en registrar las importaciones tiene siempre por objeto, en caso de elusión, garantizar que se pueda acordar con carácter retroactivo la ampliación de los derechos antidumping originales con el fin de evitar que los efectos correctores de tales derechos se vean burlados a consecuencia de las importaciones realizadas, en particular, mientras dure la investigación sobre la elusión. A este respecto ha de señalarse que un derecho antidumping no es un derecho cuya intensidad varíe a lo largo del tiempo. En lugar de agotarse progresivamente durante su período de aplicación, permanece en vigor mientras no se haya producido su expiración. Considero pues que carece de fundamento la afirmación de APEX según la cual una ampliación meramente retroactiva de las medidas antidumping no tiene por objeto proteger el efecto corrector de la medida posterior contra la elusión durante el período de investigación, sino que constituye únicamente una tasa sobre los beneficios de las empresas importadoras. Aunque se acuerde exclusivamente en relación con un período pasado, la ampliación del derecho antidumping tiene por objeto evitar que éste quede neutralizado mediante operaciones de elusión. Impedir esa ampliación equivaldría a ofrecer a los operadores poco escrupulosos un medio cómodo de elusión sin riesgo de ningún derecho antidumping durante los últimos meses de aplicación de dicho derecho.

40. Conviene precisar que no creo que quepa deducir de la afirmación, contenida en la sentencia Paltrade,[24] según la cual la obligación de registro tiene por objeto preservar el efecto útil de las medidas definitivas «que deben aplicarse»,[25] que, en la fecha de adopción del reglamento de ampliación, es preciso que se apliquen de cara al futuro, lo cual impediría una ampliación meramente retroactiva de los derechos antidumping. En mi opinión, el Tribunal de Justicia analizó la situación existente en la fecha en la que la Comisión decidió instar a las autoridades aduaneras a registrar las importaciones. En esa fecha, el derecho antidumping cuyo ámbito de aplicación podría ser ampliado en virtud de un reglamento ya está en vigor, mientras que la medida de ampliación de ese derecho aún no ha sido adoptada y, por consiguiente «debe aplicarse» en lo sucesivo. Por otra parte, esta mención está reflejada en el tenor del artículo 14, apartado 5, del Reglamento de base, según el cual la Comisión puede exigir el registro de las importaciones «de tal forma que *posteriormente* las medidas *puedan ser aplicadas* contra dichas importaciones a partir de la fecha de registro».[26] En definitiva, esa formulación sólo pone de manifiesto lo evidente. Si no es preciso establecer ninguna medida de defensa y el procedimiento antidumping se cierra sin adoptar ninguna medida, no podrá percibirse ningún derecho antidumping por las importaciones sujetas a registro.

41. En tercer lugar, el principio según el cual el establecimiento de derechos antidumping no constituye la sanción de un comportamiento anterior, sino una medida de defensa y protección contra la competencia desleal que resulta de las prácticas de dumping, no significa que la percepción de los derechos antidumping ampliados a las importaciones sujetas a registro esté supeditado a la adopción de medidas antidumping de cara al futuro. De ese principio, enunciado en la sentencia Industrie des poudres sphériques/Consejo,[27] el Tribunal de Justicia únicamente dedujo que, a fin de poder determinar los derechos antidumping que resultan adecuados para proteger la industria comunitaria contra las prácticas de dumping, es preciso realizar la investigación sobre la base de informaciones tan actuales como sea posible.[28] Por tanto, si bien puede incidir en la elección del período de investigación relativo a una eventual elusión de un derecho antidumping, el citado principio no implica, no obstante, una reducción del plazo máximo de nueve meses concedido a las instituciones de la Unión para finalizar la investigación y, en su caso, ampliar los derechos antidumping definitivos.

24 — C667/11, EU:C:2013:368.

25 — Apartado 29.

26 — El subrayado es mío.

27 — C-458/98 P, EU:C:2000:531, apartado 91. Véanse, asimismo, las sentencias del Tribunal General Brosmann Footwear (HK) y otros/Consejo (T-401/06, EU:T:2010:67), apartado 198; Zhejiang Aokang Shoes y Wenzhou Taima Shoes/Consejo (T-407/06 y T-408/06, EU:T:2010:68), apartado 155; Sun Sang Kong Yuen Shoes Factory/Consejo (T-409/06, EU:T:2010:69), apartado 157, y Foshan City Nanhai Golden Step Industrial/Consejo (T-410/06, EU:T:2010:70), apartado 133.

28 — Sentencia Industrie des poudres sphériques/Consejo (C-458/98 P, EU:C:2000:531), apartado 92.

42. En cuarto lugar, la interpretación según la cual un reglamento de ampliación de un derecho antidumping no puede adoptarse después de la expiración de ese derecho no se deriva de la articulación sistemática del procedimiento de reconsideración previsto en el artículo 11, apartados 2 a 4, del Reglamento de base y del procedimiento de investigación de una eventual elusión, previsto en el artículo 13 de ese Reglamento.

43. No cabe duda de que, con carácter general, pueden producirse numerosas interacciones entre las medidas originales y las medidas antielusión. Cuando una medida principal y una medida antielusión están en vigor, la apreciación de las previsibles consecuencias de la supresión, modificación o expiración de la medida principal implica tener igualmente en cuenta las previsibles consecuencias del mantenimiento o supresión de la medida antielusión. [29] Esa es, por otra parte, la práctica habitual de las instituciones de la Unión. [30]

44. Sin embargo, ese supuesto no debe confundirse con aquel en el que la investigación relativa a una eventual elusión está en curso cuando la medida antidumping está próxima a su expiración.

45. Aunque, ante la inminente expiración de un derecho antidumping definitivo, puede iniciarse un procedimiento de reconsideración ya a instancias de la Comisión ya a solicitud de los fabricantes de la Unión, bien entendido que, en ese caso, la medida que establece el derecho debe permanecer en vigor hasta tanto tenga lugar el resultado de la reconsideración con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento de base, el hecho de que la Comisión no ejercite su facultad de reconsideración no puede privar a las instituciones de la Unión de la posibilidad de ampliar, aunque sólo sea con carácter retroactivo, un derecho antidumping en vigor.

46. En realidad, las apreciaciones que llevan a cabo las instituciones de la Unión en el marco de un procedimiento de reconsideración de una medida antidumping que va a expirar son distintas de aquellas que deben efectuar cuando se abre una investigación relativa a una eventual elusión de dicha medida.

47. De conformidad con el artículo 11, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento de base, el mantenimiento de una medida antidumping más allá de la fecha en la que debería expirar sólo es posible si se determina durante una reconsideración que existe un vínculo entre la expiración de la medida antidumping, por un lado, y la continuación o la reaparición del dumping y del perjuicio, por otra.

29 — Véase, en este sentido, Müller, W., Khan, N., y Scharf, T., *EC and WTO Anti-Dumping Law*, 2ª ed, Oxford University Press, 2009, nº 13.70, p. 597.

30 — Véanse, en particular, el Reglamento (CE) nº 654/2008 del Consejo, de 29 de abril de 2008, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de cumarina originaria de la República Popular China, ampliado a las importaciones de cumarina procedentes de la India, Tailandia, Indonesia o Malasia, tanto si se declara originaria de la India, Tailandia, Indonesia o Malasia como si no, tras una reconsideración por expiración en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 384/96 (DO L 183, p. 1); el Reglamento de Ejecución (UE) nº 102/2012 del Consejo, de 27 de enero de 2012, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de cables de acero originarios de la República Popular China y de Ucrania, ampliado a las importaciones de cables de acero procedentes de Marruecos, Moldavia y la República de Corea, hayan sido o no declarados originarios de dichos países, tras una reconsideración por expiración en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 1225/2009, y por el que se da por concluido el procedimiento de reconsideración por expiración sobre las importaciones de cables de acero originarios de Sudáfrica en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento nº 1225/2009 (DO L 36 p. 1), y el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/519 de la Comisión, de 26 de marzo de 2015, que establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China, ampliado a las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de Malasia, hayan sido declarados o no originarios de Malasia, tras una reconsideración por expiración con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1225/2009 (DO L 82, p. 78). Este último Reglamento, al igual que el Reglamento nº 654/2008, considera que la comprobación de la existencia de prácticas de elusión constituye un indicador de la probabilidad de la reaparición de dumping en las importaciones procedentes de China (véase el considerando 54 del Reglamento de Ejecución nº 2015/519).

48. La apreciación que incumbe realizar a la Comisión en el marco del procedimiento de reconsideración no se basa únicamente en un análisis retrospectivo de la evolución de la situación considerada, a partir de la imposición de la medida definitiva original, sino también en un «análisis prospectivo de la evolución probable de la situación, a partir de la adopción de la medida de reconsideración, para evaluar la incidencia probable de una supresión o de una modificación de aquella medida definitiva». [31] Por lo tanto, el mantenimiento de una medida antidumping depende del resultado de una apreciación de las consecuencias de su expiración.

49. En cambio, una investigación relativa a una eventual elusión de un derecho antidumping no entraña necesariamente esa dimensión prospectiva, puesto que no se trata de determinar la probabilidad de que el dumping y el perjuicio continúen o reaparezcan tras la expiración de la medida antidumping eludida, sino la realidad de una elusión efectiva de ésta, en particular mediante operaciones de montaje.

50. Dado que la necesidad de mantener las medidas antidumping originales y la de ampliarlas a raíz de su elusión son objeto de análisis diferenciados, referentes a períodos distintos, la Comisión puede efectivamente considerar, sin incurrir en una contradicción, que carece de pruebas para determinar que la expiración de la medida antidumping en vigor puede favorecer la continuación o reaparición del dumping y del perjuicio y que, por el contrario, dispone de suficientes elementos de prueba que acrediten que esa medida se ha eludido.

51. En quinto lugar, prohibir la adopción de un reglamento que amplíe un derecho antidumping tras la expiración de dicho derecho, aunque se haya constatado una elusión de las medidas existentes, no me parece conforme a las exigencias del principio de buena administración. En efecto, la concesión de derechos procedimentales al denunciante que, al denunciar la existencia de una elusión, solicita a la Comisión la apertura de una investigación, no tendría ningún sentido si al término de dicha investigación, llevada a cabo dentro de los plazos establecidos por el Reglamento de base, las instituciones de la Unión, a pesar de haber constatado la existencia de prácticas de elusión, que demostrasen el fundamento de la denuncia, no pudiesen adoptar ninguna medida para contrarrestarlas.

52. En el litigio principal, el Reglamento nº 1458/2007 impuso un derecho antidumping definitivo relativo a las importaciones de los productos de que se trata originarios de China hasta el 13 de diciembre de 2012. El 25 de junio de 2012, es decir, antes de la expiración de esa medida, el Reglamento nº 548/2012, al abrir una investigación sobre su posible elusión, impuso la obligación de registrar los productos controvertidos procedentes de Vietnam.

53. A raíz de haberse determinado que existía elusión, el Reglamento controvertido, adoptado el 18 de marzo de 2013, estableció la ampliación del derecho antidumping definitivo impuesto por el Reglamento nº 1458/2009 a las importaciones de los productos de que se trata procedentes de Vietnam, hayan sido declarados o no originarios de este país.

54. La investigación sobre la elusión se abrió a solicitud de un productor de la Unión, presentada el 17 de abril de 2012, es decir, antes de publicarse, el 1 de mayo de 2012, el anuncio de expiración inminente determinadas medidas antidumping. Abarcó el período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de marzo de 2012.

55. Si el Reglamento controvertido se hubiera adoptado antes de la expiración de la medida original, es decir, antes del 13 de diciembre de 2012, la Comisión se habría visto obligada a concluir su investigación en un plazo inferior al plazo de nueve meses previsto en el artículo 13, apartado 3, del Reglamento de base. Es más, considerar que ese Reglamento se habría podido adoptar válidamente

31 — Véase la sentencia Valimar (C-374/12, EU:C:2014:2231), apartado 55.

hasta la medianoche del 13 de diciembre de 2012, y no en una fecha posterior, si bien comprendida en todo caso en ese plazo de nueve meses, carece, en mi opinión, de toda coherencia y lógica. ¿De qué modo la circunstancia de que la medida aún fuera aplicable, siquiera fugazmente, podría justificar la adopción de un reglamento de ampliación que, a partir de las 0 horas del 14 de diciembre 2012 sería ilegal? ¿Es preciso ir más allá y exigir al Consejo que adopte la medida de ampliación retroactiva de los derechos antidumping en un plazo mínimo antes de la expiración de esos derechos? ¿Es preciso ir aún más allá y, aunque se trate de contrarrestar una práctica de elusión constatada en el pasado, supeditar la ampliación retroactiva de la medida antidumping a un mantenimiento de ésta en el futuro, tras una reconsideración? La instauración jurisprudencial de ese plazo o de una exigencia de continuación de la medida inicial de tales características supondría incluir en el Reglamento de base requisitos que claramente no contiene. Dicho Reglamento tampoco obliga a las instituciones de la Unión, en ese supuesto específico, en el que una práctica que responde a la definición de elusión se ha desarrollado antes del final del período de aplicación de un derecho antidumping, a aprehender esa práctica iniciando un nuevo procedimiento antidumping en vez de continuar el procedimiento específicamente previsto a ese efecto en el artículo 13 del antedicho Reglamento.

56. Por estos motivos, considero que la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente no pone de manifiesto ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento controvertido.

IV. **Conclusión**

57. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial planteada por el Finanzgericht Hamburg en el sentido de que el análisis de esa cuestión no ha arrojado ningún elemento que pueda afectar a la validez del Reglamento de Ejecución (UE) nº 260/2013 del Consejo, de 18 de marzo de 2013, que amplía el derecho antidumping definitivo impuesto por el Reglamento (CE) nº 1458/2007 sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios de la República Popular China, a las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, procedentes de la República Socialista de Vietnam, hayan sido o no declarados como originarios de la República Socialista de Vietnam.