SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta) de 22 de octubre de 1991 *

En el asunto C-16/90,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Finanzgericht Bremen (Sala Segunda), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Detlef Nölle, que gira bajo el nombre comercial de «Eugen Nölle»,

y

Hauptzollamt Bremen-Freihafen,

una decisión prejudicial sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 725/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de brochas y pinceles para pintar, enlucir, barnizar o similares originarios de la República Popular de China y por el que se percibe de forma definitiva el derecho antidumping provisional establecido sobre dichas importaciones (DO L 79, p. 24),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: Sir Gordon Slynn, Presidente de Sala, en funciones de Presidente de la Sala Quinta; F. Grévisse, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. W. Van Gerven;
Secretario: Sra. D. Louterman, administrador principal;

* Lengua de procedimiento: alemán.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Detlef Nölle, que gira bajo el nombre comercial de «Eugen Nölle», parte demandante en el procedimiento principal, por el Sr. Frank Montag, Abogado de Colonia;

— en nombre del Consejo de las Comunidades Europeas, por el Sr. Erik Stein, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Eric White, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Reinhard Wagner, magistrado alemán adscrito al servicio de la Comisión en el marco del programa de intercambio de funcionarios nacionales;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las alegaciones de Detlef Nölle, el Consejo y la Comisión, representada por el Sr. Eric White, miembro del Servicio Jurídico, y el Sr. Claus-Michael Happe, funcionario alemán adscrito al servicio de la Comisión en el marco del programa de intercambio de funcionarios nacionales, en la vista celebrada el 16 de enero de 1991;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de junio de 1991;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 12 de diciembre de 1989, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de enero de 1990, el Finanzgericht Bremen (Sala Segunda) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la validez del Reglamento (CEE) nº 725/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de brochas y pinceles para pintar, enlucir, barnizar o similares originarios de la República Popular de China y por el que se percibe de forma definitiva el derecho antidumping provisional establecido sobre dichas importaciones (DO L 79, p. 24).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Detlef Nölle, que gira bajo el nombre comercial de «Eugen Nölle» (en lo sucesivo, «Nölle»), y el Hauptzollamt Bremen-Freihafen (en lo sucesivo, «Hauptzollamt»), sobre los derechos antidumping definitivos impuestos por este último a las importaciones de pinceles procedentes de China realizadas por el primero.

3 Los días 21 de noviembre de 1988, 8 de febrero y 14 de febrero de 1989, Nölle presentó ante el Hauptzollamt, para su despacho a libre práctica, tres partidas de pinceles para pintar y para limpiar originarios de la República Popular de China y correspondientes a la subpartida 9603 40 10 de la Nomenclatura combinada. En un primer momento y de conformidad con el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3052/88 de la Comisión, de 29 de septiembre de 1988, por el que se establece un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de determinadas brochas y pinceles para pintar, enlucir, barnizar o similares originarios de la República Popular de China (DO L 272, p. 16), el Hauptzollamt exigió el pago de un derecho antidumping provisional por el cual Nölle constituyó una garantía bancaria solidaria de 31.000 DM, 17.000 DM y 4.400 DM respectivamente, es decir, un total de 52.400 DM por las tres partidas, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 1 del citado Reglamento.

4 Mediante tres resoluciones de 14 de abril de 1989, el Hauptzollamt requirió a la demandante para que pagara, por las tres importaciones, 29.937,04 DM, 16.972,57 DM y 4.307,79 DM respectivamente, es decir, un total de 51.217,40 DM en concepto de derechos antidumping definitivos, equivalentes, con arreglo al artículo 1 del Reglamento nº 725/89, antes citado (en lo sucesivo, «Reglamento objeto de litigio»), al 69 % del precio neto por pieza, franco frontera comunitaria, sin despacho de aduana.

5 El 3 de mayo de 1989, Nölle presentó una reclamación ante el Hauptzollamt en la que alegaba que las resoluciones de 14 de abril eran ilegales por cuanto el Reglamento objeto de litigio en el que se basaban vulneraba normas comunitarias de rango superior en diversos aspectos. Tras desestimarse su reclamación, Nölle interpuso ante el Finanzgericht Bremen un recurso de anulación de las tres resoluciones mencionadas.

6 En este contexto, el órgano jurisdiccional nacional sometió al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es inválido el Reglamento (CEE) nº 725/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989?»

7 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento y de las observaciones escritas presentadas, esta Sala se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

8 El órgano jurisdiccional nacional basa sus dudas sobre la validez del Reglamento objeto de litigio en los motivos invocados por la demandante en el procedimiento principal, a saber, principalmente, la infracción de la letra a) del apartado 5 del artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 2423/88 del Consejo, de 11 de julio de 1988, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping o de subvenciones por parte de países no miembros de la Comunidad Económica Europea (DO L 209, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

9 Esta disposición establece:

«En el caso de importaciones procedentes de países que no tengan economía de mercado [...] el valor normal se determinará de manera apropiada y no irrazonable, basándose en alguno de los criterios siguientes:

a) el precio al que se venda realmente un producto similar de un tercer país de economía de mercado:

i) para el consumo en el mercado interior de dicho país,

o

ii) a otros países, incluida la Comunidad; [...]»

10 Con carácter previo, procede subrayar que la finalidad del apartado 5 del artículo 2 del Reglamento de base es evitar que se tengan en cuenta precios y costes de países que no tienen economía de mercado cuya formación no obedece normalmente a las fuerzas que operan sobre el mercado (véase la sentencia de 11 de julio de 1990, Neotype Techmashexport/Comisión y Consejo, asuntos acumulados C-305/86 y C-160/87, Rec. p. I-2945).

11 Se debe recordar igualmente que la elección del país de referencia está comprendida dentro de la facultad de apreciación que poseen las Instituciones para el análisis de situaciones económicas complejas.

12 No obstante, el ejercicio de esta facultad no se sustrae al control jurisdiccional. En efecto, según una jurisprudencia reiterada, al llevar a cabo este control, el Tribunal de Justicia verifica el cumplimiento de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos considerados para operar la elección impugnada, la falta de error manifiesto en la apreciación de estos hechos o la inexistencia de desviación de poder (sentencias de 7 de mayo de 1987, Toyo/Consejo, 240/84, Rec. p. 1809, y Nippon Seiko/Consejo, 258/84, Rec. p. 1923).

13 Tratándose de la elección del país de referencia, procede comprobar si las Instituciones ignoraron factores esenciales para determinar la idoneidad del país de referencia escogido y si las informaciones obrantes en el expediente fueron examinadas con toda la diligencia necesaria para que pueda considerarse que el valor normal se ha determinado de manera apropiada y no irrazonable.

14 Nölle alega que el valor normal no fue determinado de esa manera, ya que Sri Lanka, que fue elegido como país de referencia, no cumple ninguno de los requisitos que, según su práctica habitual, la Comisión ha exigido hasta la actualidad, a saber: que en el país de que se trata exista un producto similar, un volumen y métodos de producción similares, condiciones de acceso a las materias primas comparables a las del país de exportación afectado y de precios cuya formación obedece al juego de las reglas de la economía de mercado.

15 Nölle alega, a este respecto, en primer lugar, que China produce pinceles redondos, planos y de radiador, en tanto que Sri Lanka sólo fabrica pinceles planos y otros tipos de pinceles a los que no afecta el derecho antidumping objeto de litigio.

16 La Comisión estima, sin embargo, que los pinceles de Sri Lanka son similares a los pinceles chinos, pues se fabrican esencialmente a base de cerdas y están provistos de mangos de madera de un grosor análogo, de una virola, de un peso y una cantidad de pelos y cerdas similar a los de los pinceles chinos. En consecuencia, a su juicio, es indiferente que Sri Lanka sólo produzca pinceles planos.

17 Se debe hacer constar que ni los autos que fueron enviados por el órgano jurisdiccional nacional, ni los documentos y explicaciones presentados durante la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia revelan de forma concluyente si los productos de que se trata son o no similares. Por tanto, no se ha demostrado que la Instituciones hayan incurrido en un error manifiesto de apreciación a este respecto.

18 Nölle aduce, en segundo lugar, que los volúmenes de producción no son comparables, pues en Sri Lanka existen únicamente dos productores importantes, uno de los cuales tiene una producción mínima de los productos discutidos, mientras que en China existen al menos 150 pequeñas y medianas empresas y que, por tanto, el volumen de producción es allí al menos 200 veces superior al de Sri Lanka.

19 Según la Comisión, carece de relevancia el hecho de que el volumen de producción de China sea superior al de Sri Lanka, pues el criterio determinante para el cálculo del valor normal es el de los costes de producción de las empresas individuales. Ahora bien, en estos dos países se trata de pequeñas o medianas empresas con una fabricación artesanal caracterizada por la importancia del factor trabajo y un bajo nivel de salarios.

20 Procede recordar que, según la sentencia de 11 de julio de 1990, Neotype Techmashexport/Comisión y Consejo, antes citada (apartado 10), el volumen del mercado interno no es en principio un elemento que deba considerarse al elegir el país de referencia en el sentido del apartado 5 del artículo 2 del Reglamento de base, siempre que durante el período de investigación exista un número suficiente de transacciones para garantizar la representatividad de dicho mercado en relación con las exportaciones de que se trata. En este contexto, se debe recordar que en la sentencia de 5 de octubre de 1988, Brother (250/85, Rec. p. 5683), apartados 12 y 13, el Tribunal de Justicia desestimó la impugnación de la práctica seguida por las Instituciones consistente en fijar el umbral de representatividad del mercado interno en un 5 % de las exportaciones controvertidas, a efectos del cálculo del valor normal.

21 En la vista, Nölle y la Comisión coincidieron en considerar que el volumen de las exportaciones de brochas y pinceles chinos con destino a la Comunidad giraba en torno a los 60 millones de unidades, mientras que la producción global de Sri Lanka es del orden de 750.000 unidades al año, lo que representa el 1,25 % del volumen de las exportaciones objeto de litigio.

22 Procede subrayar que, si bien es cierto que el mero hecho de que el volumen de producción de un país de referencia no alcance el umbral del 5 % no implica necesariamente que no pueda considerarse apropiada y razonable su elección, una cifra como el 1,25 % constituye un indicio de la escasa representatividad del mercado considerado.

23 Se debe hacer constar igualmente que, ni en la fase escrita ni durante la vista, la Comisión y el Consejo han aportado ningún dato o precisión que demuestre que, como ellos afirman, los métodos de producción de Sri Lanka consistían en una fabricación artesanal caracterizada por la importancia del factor trabajo y un bajo nivel de salarios y eran, por consiguiente, comparables a los métodos de producción de China.

24 Nölle sostiene en tercer lugar que la industria de Sri Lanka se ve obligada a importar tanto el pelo de cerdo como los mangos de madera y las virolas, en tanto que China acapara casi el 85 % del mercado mundial del pelo de cerdo.

25 La Comisión alega, por su parte, que la pretendida ventaja que supone el acceso a las materias primas no puede cuantificarse de forma satisfactoria en un país que no tiene economía de mercado y que, en todo caso, tal ventaja puede verse compensada por otras ventajas en materia de competencia existentes en un país con economía de mercado. Además, según dicha Institución, respecto a las materias primas importadas para la fabricación de pinceles se efectuaron ajustes (véase el punto 20 de los considerandos del Reglamento objeto de litigio) y la Comisión dedujo el 25 % del precio ya ajustado para tener en cuenta diferencias de calidad.

26 Este argumento de la Comisión no puede acogerse. En primer lugar, de la práctica reiterada de las Instituciones comunitarias se deduce que a la hora de elegir el país de referencia debe tenerse en cuenta si las condiciones de acceso a las materias primas son comparables [véase el Reglamento (CEE) nº 407/80 del Consejo, de 18 de febrero de 1980, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre un carbonato de sodio determinado originario de la Unión Soviética (DO L 48, p. 1)]. En segundo lugar, no cabe ignorar las ventajas que implica el acceso a las materias primas por el mero hecho de que el país de exportación no tenga economía de mercado. Dado que el apartado 5 del artículo 2 del Reglamento de base sólo es aplicable en el caso de importaciones procedentes de países que no tienen economía de mercado, este argumento supone suprimir toda posibilidad de comparación entre los costes de producción de países cuyas condiciones de mercado son diferentes.

27 Nölle alega, por último, que los precios practicados en Sri Lanka no obedecen a las reglas de una economía de mercado, ya que en dicho país no existe ninguna competencia natural. Subraya a este respecto que los dos productores existentes se reparten alrededor del 90 % del mercado interior, y el único productor que fabrica productos comparables a los importados de China es una filial de un fabricante comunitario que ha tomado parte determinante en el procedimiento antidumping promovido por los fabricantes europeos.

28 La Comisión sostiene que este hecho no implica la existencia de una práctica colusoria en materia de precios o que no exista una competencia suficiente.

29 Procede destacar, a este respecto, que, aunque el mero hecho de que sólo existan dos empresas en el país de referencia no impide que la formación de los precios obedezca a una competencia real, Nölle ha realizado comparaciones de precios, durante la fase escrita y en la vista, sin ser impugnadas por la Comisión, de las que resulta que los precios practicados por los productores de Sri Lanka son superiores a los aplicados por dos productores representativos de la Comunidad. Por añadidura, Nölle ha presentado documentos procedentes de las empresas de Sri Lanka que revelan que éstas sólo pueden abastecer a la Comunidad en una medida reducida, ya que la producción de pinceles se adapta a las necesidades del mercado interno y los precios no presentan ningún interés comparados con los que la sociedad matriz puede ofrecer en Europa.

30 De todo lo expuesto se deduce que Nölle ha aportado datos suficientes, que la Comisión y el Consejo conocían ya gracias al procedimiento antidumping, para suscitar dudas sobre si era apropiado y no irrazonable elegir a Sri Lanka como país de referencia.

31 No obstante, las Instituciones consideraron que Sri Lanka constituía una elección apropiada y no irrazonable y, en consecuencia, descartaron a Taiwán, que había sido propuesto por el demandante.

32 Se debe destacar en este sentido que, si bien las Instituciones no están obligadas a tener en cuenta todos los países propuestos por las partes en el curso de un procedimiento antidumping, las dudas suscitadas por la elección de Sri Lanka en el presente caso exigían un examen más profundo de la propuesta del demandante por parte de la Comisión.

33 De los considerandos del Reglamento objeto de litigio se deduce que Taiwán fue tenido en cuenta como posible país de referencia, pero que las Instituciones lo excluyeron porque las características físicas y los costes de producción de los productos eran diferentes y que los fabricantes taiwaneses consultados rechazaron la colaboración (véanse los puntos 16 y 17 de los considerandos del Reglamento objeto de litigio).

34 Estas afirmaciones no se han visto apoyadas por ninguna precisión ni por la presentación de ningún elemento de hecho. En lo que se refiere, sobre todo, a la negativa de colaborar de los productores taiwaneses, se debe hacer constar que la carta dirigida a los dos principales productores de Taiwán, que la Comisión presentó durante la vista, no puede considerarse un intento suficiente de obtener información, dado que su tenor y la extrema brevedad del plazo del plazo concedido para responder hacían prácticamente imposible la colaboración de los productores mencionados.

35 A la vista de todas las circunstancias antes destacadas, resulta, por una parte, que diversos elementos, conocidos por las Instituciones, podían en todo caso suscitar dudas sobre la idoneidad de Sri Lanka como país de referencia y, por otra, que las Instituciones no hicieron un esfuerzo serio y suficiente por examinar si Taiwán podía constituir un país de referencia adecuado.

36 En tales circunstancias, procede considerar que el valor normal no se determinó «de manera apropiada y no irrazonable» en el sentido de la letra a) del apartado 5 del artículo 2 del Reglamento de base.

37 Por consiguiente, dado que el establecimiento del derecho antidumping vulnera la citada disposición, el Reglamento objeto de litigio debe considerarse inválido, sin que sea necesario examinar los otros motivos de invalidez invocados por el órgano jurisdiccional nacional.

38 Procede, pues, responder a la cuestión planteada que el Reglamento nº 725/89 es inválido.

Costas

39 Los gastos efectuados por la Comisión y por el Consejo de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Finanzgericht Bremen (Sala Segunda) mediante resolución de 12 de diciembre de 1989, declara:

El Reglamento (CEE) nº 725/89 del Consejo, de 20 de marzo de 1989, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de brochas y pinceles para pintar, enlucir, barnizar o similares originarios de la República Popular de China y por el que se percibe de forma definitiva el derecho antidumping provisional establecido sobre dichas importaciones, es inválido.

Slynn Grévisse

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de octubre de 1991.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente de Sala
en funciones de Presidente de la Sala Quinta

Gordon Slynn