de apreciación que poseen las Instituciones para el análisis de situaciones económicas complejas, no se sustrae por ello al control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

En el contexto de esta facultad de apreciación, dicho control versa sobre el cumplimiento de las normas de procedimiento, la exactitud material de los hechos considerados, la falta de error manifiesto en la apreciación de estos hechos y por último la inexistencia de desviación de poder, lo que implica, tratándose de la elección del país de referencia, que se compruebe 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 determinó de manera apropiada y no irrazonable.

2. No puede decirse que el valor normal de los productos originarios de un país que no tiene economía de mercado se ha determinado basándose en el precio de un tercer país con economía de mercado «de manera apropiada y no irrazonable» en el sentido de la letra a) del apartado 5 del artículo 2 del Reglamento antidumping de base nº 2423/88, cuando, por una parte, diversos elementos conocidos por la Comisión y relativos al volumen y a los métodos de producción, a las condiciones de acceso a las materias primas y a los precios practicados en el mercado interno podían suscitar dudas sobre la idoneidad del tercer país elegido como país de referencia y cuando, por otra, las Instituciones no hicieron un esfuerzo serio y suficiente por examinar si el tercer país propuesto por una de las partes en el procedimiento podía constituir un país de referencia adecuado. Por ello, procede considerar que el Reglamento nº 725/89, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las brochas y pinceles para pintar originarios de la República Popular de China y por el que se percibe de forma definitiva el derecho antidumping provisional, es inválido.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-16/90 *

I. Hechos y procedimiento

1. Los días 21 de noviembre de 1988, 8 de febrero de 1989 y 14 de febrero de 1989, el Sr. Detlef Nölle, que gira bajo el nombre comercial «Eugen Nölle» (en lo sucesivo, «Nölle»), presentó ante el Hauptzollamt Bremen-Freihafen, 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. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento (CEE) nº 3052/88 de la

* Lengua de procedimiento: alemán.

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, con arreglo a lo dispuesto por el apartado 4 del artículo 1 del citado Reglamento.

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. Las resoluciones mencionadas se amparaban en el artículo 1 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), según el cual debía percibirse un derecho antidumping definitivo del 69 % sobre el precio neto por pieza, franco frontera comunitaria, sin despacho de aduana, sobre las mercancías importadas a la sazón por Nölle.

2. El 3 de mayo de 1989, Nölle presentó una reclamación en la que alegaba que las resoluciones eran ilegales por cuanto el Reglamento nº 725/89 vulneraba normas comunitarias de rango superior en diversos aspectos.

El 28 de junio de 1989, el Hauptzollamt desestimó esta reclamación aduciendo que no era más que una Administración encargada de la aplicación del Reglamento nº 725/89 y que, por consiguiente, no estaba en su mano controlar la validez de dicho Reglamento.

El 2 de agosto de 1989, Nölle interpuso un recurso ante el Finanzgericht Bremen, en el que reiteraba su pretensión de que se anulen las tres resoluciones por las que se establecen derechos antidumping definitivos.

3. Por estimar que el litigio suscitaba un problema de apreciación de la validez de la normativa comunitaria impugnada, la Sala Segunda del Finanzgericht Bremen, mediante resolución de 12 de diciembre de 1989, decidió suspender el procedimiento y, conforme al artículo 177 del Tratado CEE, someter al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

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

4. La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 22 de enero de 1990.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE presentaron observaciones escritas:

— el 29 de marzo de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Eric White, miembro del servicio jurídico de la Comisión, asistido por el Sr. Reinhard Wagner, magistrado ale-

mán adscrito al servicio de la Comisión en el marco del programa de intercambio de funcionarios nacionales;

— el 12 de abril de 1990, el Consejo de las Comunidades Europeas, representado por el Sr. Erik Stein, Consejero Jurídico del Servicio Jurídico del Consejo;

— el 24 de abril de 1990, el Sr. Detlef Nölle, que gira bajo el nombre comercial «Eugen Nölle», parte demandante en el procedimiento principal, representado por Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, Abogados de Colonia.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba y atribuir el asunto a la Sala Quinta.

II. Resumen de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

5. *Nölle* alega que el Reglamento nº 725/89 es inválido y en consecuencia nulo, por vulnerar las normas comunitarias de rango superior, es decir, el 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), así como el artículo 190 del Tratado CEE. Esta ilegalidad se deduce de cuatro motivos diferentes.

En primer lugar, la parte demandante alega que el valor normal tomado como base para el cálculo del margen de dumping fue calculado incorrectamente, ya que no debería haberse tomado a Sri Lanka como país de referencia. Según el apartado 5 del artículo 2 del Reglamento nº 2423/88, 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, o b) el valor calculado del producto similar en un tercer país de economía de mercado, o bien c) el precio realmente pagado o por pagar en la Comunidad por el producto similar.

Nölle sostiene que, hasta la fecha, la Comisión ha basado su práctica en materia de elección del país de referencia en el sentido de la letra a) del apartado 5 del artículo 2 sobre la existencia en dicho país de un producto similar, de un volumen de producción similar, de precios obtenidos por el juego de las reglas de la economía de mercado, de métodos de producción similares y de condiciones de acceso a las materias primas comparables a las del país de exportación de que se trate [véanse 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); la Decisión 80/410/CEE de la Comisión, de 10 de abril de 1980 (DO L 97, p. 1); y la Decisión 82/398/CEE de la Comisión, de 14 de junio de 1982 (DO L 172, p. 47)].

Según la demandante, no debería haberse elegido Sri Lanka como país de referencia, pues no reúne ninguna de estas condiciones.

Así, este país no fabrica productos similares, pues China produce pinceles redondos, planos y de radiador, mientras que Sri Lanka fabrica únicamente pinceles planos (al igual que otros no sujetos al derecho antidumping establecido). Los volúmenes de producción no son comparables, pues Sri Lanka sólo cuenta con dos productores, uno de los cuales tiene una producción mínima de los productos de que se trata, mientras que en China existen al menos 150 pequeñas y medianas empresas cuyo volumen de producción es al menos 200 veces más elevado que en Sri Lanka. Por otro lado, la industria srilankesa se ve obligada a importar tanto las cerdas como la madera para los mangos y las virolas, en tanto que China acapara prácticamente el 85 % del mercado mundial de las cerdas.

Por último, el precio nacional no es el resultado del juego de la economía de mercado al no existir una competencia natural, pues los dos productores existentes se reparten alrededor del 90 % del mercado interior, y el único fabricante del producto de que se trata es una filial de un fabricante comunitario que ha tomado parte determinante en el procedimiento antidumping promovido por los fabricantes europeos. Con arreglo al primer guión del apartado 5 del artículo 4 del Reglamento nº 2423/88, la determinación del perjuicio debe llevarse a cabo sin tener en cuenta a aquellas empresas que tengan vínculos con los exportadores o los importadores. Esta disposición sugiere la idea de que tampoco deben tenerse en consideración informaciones procedentes de fabricantes de un tercer país que tengan «vínculos» especiales con las personas que presentan la denuncia.

La conjunción de estos factores se traduce en un nivel de precios muy superior al que se habría obtenido si se hubiera elegido otro país de referencia, como el propuesto por los importadores —Taiwán— el cual fue rechazado por la Comisión alegando que las características físicas y los costes de producción eran diferentes, y que los productores de Taiwán consultados se negaron a colaborar (puntos 16 y 17 de los considerandos del Reglamento nº 725/89).

Así, el cálculo del valor normal determinó un error en el cálculo del margen de dumping. Este margen, que es superior al 90 %, habría sido mucho menos elevado si la Comisión hubiera elegido como país de referencia un Estado miembro de la Comunidad, aunque dicho Estado presente un nivel de costes de producción muy superior al de China.

En segundo lugar, la demandante sostiene que no puede admitirse la existencia de un perjuicio para la industria comunitaria. Los pinceles fabricados en la Comunidad, y más en concreto en Alemania, son de mejor calidad que los importados de China, y, por consiguiente, sólo puede demostrarse una diferencia de precios en relación con los precios de la calidad más baja, que, no obstante, no pueden considerarse similares. El volumen de las importaciones ha disminuido en lugar de aumentar, y la producción alemana de pinceles está en franca progresión desde 1981, sin que las importaciones de pinceles chinos hayan afectado al empleo en la industria mencionada, en la cual la reducción de puestos de trabajo es consecuencia de los progresos de la automatización y de la racionalización.

Además, al calcular el perjuicio, la Comisión no debía tener en cuenta Estados miembros como Francia, Italia e Irlanda, ya

que en ellos no se había efectuado ninguna comprobación y que Francia e Italia sólo importan un volumen insignificante de pinceles chinos. Por otra parte, la Comisión no estaba facultada para utilizar las informaciones recabadas durante las investigaciones efectuadas a los fabricantes alemanes. Según el primer guión del apartado 5 del artículo 4 del Reglamento nº 2423/88, la determinación del perjuicio debe efectuarse sin tener en cuenta a las empresas que tengan vínculos particulares con los exportadores o los importadores. En efecto, las cuatro empresas afectadas importan pinceles chinos y una de ellas, la empresa Schabert, ha lanzado una asociación, apoyada por la empresa Rothlaender, el mayor importador de cerdas para pinceles en Alemania, con vistas a la fabricación de pinceles en China. Hay que decir que los fabricantes alemanes realizan dos tercios de las importaciones de pinceles chinos, y por ello resulta difícil sostener, como hace el Consejo (punto 30 de los considerandos del Reglamento nº 725/89), que hayan llevado a cabo dichas importaciones como medida de legítima defensa contra una competencia desleal y que los pinceles fueron revendidos con beneficios moderados. Si más de dos tercios de las importaciones pudieron venderse con beneficios, cabe preguntarse cómo es posible que la parte restante haya podido provocar un perjuicio de tal magnitud a los productores comunitarios.

En tercer lugar, la demandante alega que la Comisión admitió equivocadamente la existencia de un interés de la Comunidad en el sentido del artículo 12 del Reglamento nº 2423/88. A su juicio, el procedimiento fue promovido a instancias de los industriales europeos para eliminar una práctica colusoria ilícita encaminada a suprimir a los importadores independientes del mercado. Sostiene que los importadores independientes fueron informados de que los fabricantes alemanes y los exportadores chinos incurrieron en práctica colusoria al pactar que los importadores independientes no podrían ya abastecerse directamente, dado que los suministros a los fabricantes comunitarios debían realizarse en lo sucesivo por mediación de los importadores de cerdas, Rothlaender y Berg. Ayudar a la industria comunitaria de la pincelería a efectuar mediante un derecho antidumping un «saneamiento del mercado» contrario al Derecho comunitario de la competencia no puede responder a un interés comunitario.

Por último, el cuarto motivo consiste en que el Reglamento nº 725/89 incumple la obligación de motivación que establece el artículo 190 del Tratado CEE. Los considerandos del Reglamento no responden, o lo hacen de modo insuficiente, a las principales objeciones ya alegadas por la parte demandante en el marco del procedimiento antidumping en contra de la imposición de un derecho antidumping.

6. La *Comisión* destaca que las Instituciones comunitarias disponen de una facultad discrecional para la apreciación de situaciones económicas complejas (sentencia de 7 de mayo de 1987, Nippon Seiko/Consejo, 258/84, Rec. p. 1923), que incluye la elección del país de referencia. A juicio de la Comisión, esta elección no está viciada por un error de apreciación. De hecho, los pinceles srilankeses son productos similares, pues se fabrican esencialmente a base de cerdas de animales y están provistos de mangos de madera de un espesor análogo, de virolas y de una cantidad y de un peso en cerdas análogos o parecidos a los de los pinceles chinos. Considera que, a este respecto,

es indiferente que únicamente se fabriquen y se vendan pinceles planos. No debe olvidarse que el 80 % de los pinceles exportados de China son pinceles planos y que los pinceles redondos y de radiador corresponden a la misma subpartida de la Nomenclatura combinada.

Por otra parte, los métodos de producción son similares en ambos países y en ellos existe una fabricación artesanal caracterizada por la importancia del factor trabajo y los bajos salarios. El hecho de que el volumen de producción de China sea más elevado es irrelevante, ya que el criterio determinante está constituido por los costes de producción de las empresas individuales, que son siempre pequeñas o medianas. En cuanto a la pretendida ventaja que representa el acceso a las materias primas, la Comisión responde que esta ventaja no puede cuantificarse adecuadamente en un país que no tiene economía de mercado y que, en todo caso, podría verse compensada por otras ventajas derivadas de la competencia existente en un país con economía de mercado. Alega, además, que tratándose de productos importados para la fabricación de pinceles, se han efectuado ajustes (véase el punto 20 de los considerandos del Reglamento objeto de litigio) y la Comisión dedujo un 25 % del precio ya ajustado en atención a las diferencias de calidad.

Por último, el hecho de que en Sri Lanka sólo existan dos productores y de que uno de ellos sea filial de una empresa comunitaria no implica la existencia de una práctica colusoria en materia de precios o que no exista una competencia suficiente.

Por añadidura, la elección de Sri Lanka se ve justificada además por el hecho de que Estados Unidos también eligió a dicho país para imponer un derecho antidumping del 127,07 % sobre las brochas y pinceles procedentes de China.

En lo que respecta al motivo relativo al perjuicio sufrido, la Comisión alega que las Instituciones de la Comunidad disponen de un margen de apreciación para decidir si determinados productores deben o no ser excluidos de la producción de que se trata (sentencia de 14 de marzo de 1990, Gestetner Holdings/Consejo y Comisión, 156/87, Rec. p. I-781, apartados 43 y 44). Tal apreciación se refleja, en su opinión, en el punto 30 de los considerandos del Reglamento impugnado. Sostiene, además, que, si bien el acabado de los productos comunitarios es mejor, no puede afirmarse la falta de similitud de los productos de que se trata. Entre tanto, la diferencia de calidad fue tenida en cuenta mediante la aplicación de un índice corrector del 20 % a las subcotizaciones, y, tal como se deduce del punto 23 de los considerandos del Reglamento, por el hecho de que los productos chinos fueron comparados esencialmente con los pinceles y brochas de calidad baja y media.

En contra de lo firmado por la demandante, la Comisión sostiene que las importaciones procedentes de China pasaron de 28.140.000 unidades en 1982 a 45.580.000 unidades en 1987 y a 30.538.000 unidades en el primer semestre de 1988, y que es indiferente a este respecto que las importaciones hayan aumentado o no en valor expresado, por ejemplo, en dólares. Paralelamente, entre los productores comunitarios se produjo un retroceso que dio lugar a una disminución de mano de obra, que no responde a medidas de racionalización aplica-

das en un sector en el que el factor trabajo sigue siendo primordial.

La Comisión subraya, por último, que, al calcular el derecho que debe compensar el perjuicio, no se basó en la subcotización media de los precios, sino en una subcotización media más baja, a fin de tener en cuenta las diferencias de calidad. Opina que este cálculo particularmente favorable habría podido dar a la industria comunitaria razones para quejarse del carácter poco elevado del derecho antidumping instaurado.

En lo que se refiere al tercer motivo, la Comisión alega que el derecho antidumping no genera restricciones de la competencia en el interior de la Comunidad, sino que se limita a corregir las ventajas desleales en materia de competencia de que gozan las importaciones objeto del dumping. Además, no tuvo conocimiento de que la industria alemana o europea de pinceles hubiera logrado incitar a los exportadores chinos a limitar sus exportaciones hacia la Comunidad o a abastecer únicamente a determinados compradores de la Comunidad. En el caso de un derecho *ad valorem*, una práctica colusoria estaría además desprovista de sentido.

Por último, en lo relativo al cuarto motivo, la Comisión estima que el Reglamento nº 725/89 no infringe la obligación de motivación contenida en el artículo 190 del Tratado CEE, pues, de acuerdo con una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la motivación debe mostrar de forma clara e inequívoca el razonamiento de la autoridad comunitaria de manera que permita a los interesados conocer las justificaciones de la medida tomada, con el fin de que puedan defender sus derechos, y al Tribunal de Justicia ejercer su control (sentencia de 7 de mayo de 1987, Toyo/Consejo, 240/84, Rec. p. 1809), y, en este sentido, basta que exponga los principales elementos de hecho y de Derecho en los que se basan los actos jurídicos y que sean necesarios para comprender el razonamiento (sentencia de 4 de julio de 1963, Alemania/Comisión, 24/62, Rec. p. 131). En el presente caso, el Reglamento mencionado cumple ampliamente estas exigencias, pues en él el Consejo desarrolla todas las cuestiones suscitadas por la parte demandante.

7. El *Consejo* hizo suyas las observaciones presentadas por la Comisión no sin antes añadir a las mismas determinadas precisiones. Alega así, en primer lugar, que, en cada caso de dumping, se deben adoptar criterios adaptados a la situación específica del procedimiento de que se trate. Al determinar dichos criterios, el Consejo debe examinar situaciones económicas complejas y, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las Instituciones disponen de un margen de apreciación discrecional a tal fin (sentencia de 7 de mayo de 1987, 258/84, antes citada).

En cuanto a la afirmación de la demandante de que las Instituciones no tuvieron en cuenta que el valor en DM de las importaciones realizadas en Alemania había disminuido, el Consejo sostiene que un aumento del volumen de las importaciones combinado con una disminución del valor constituye un perjuicio aún más grave para la industria, ya que el valor unitario de los pinceles se ha reducido de forma apreciable.

Por lo que se refiere a la afirmación de la demandante, expuesta en el escrito de recurso presentado ante el órgano jurisdiccio-

nal nacional, de que la imposición de derechos antidumping es contraria al Acuerdo de cooperación comercial y económica celebrado entre la Comunidad y la República Popular de China (DO L 250 de 19 de septiembre de 1985; EE 11/22, p. 159), el Consejo aduce que, al tiempo que preconiza la promoción y la intensificación de los intercambios comerciales CEE/China, el mismo Acuerdo afirma que ello debe hacerse «en el marco de las leyes y regulaciones respectivas», entre las que se cuenta la normativa antidumping.

Por último, en lo que a la motivación se refiere, el Consejo alega que un Reglamento que contiene 36 apartados en los que se explica lo esencial del procedimiento y los argumentos del legislador responde a los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en una jurisprudencia reiterada, y más recientemente por la sentencia de 14 de marzo de 1990, antes citada (156/87).

G.C. Rodríguez Iglesias
Juez Ponente