



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

de 8 de julio de 2020 *

«Dumping — Importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (a saber, células) originarios o procedentes de la República Popular China — Compromisos — Admisibilidad — Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2146 — Invalidación de facturas del compromiso — Ámbito de aplicación temporal de nuevas disposiciones»

En el asunto T-110/17,

Jiangsu Seraphim Solar System Co. Ltd, con domicilio social en Changzhou (China), representada por el Sr. Y. Melin, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. N. Kuplewatzky y T. Maxian Rusche, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Consejo de la Unión Europea, representado por la Sra. H. Marcos Fraile, en calidad de agente, asistida por la Sra. N. Tuominen, abogada,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación parcial del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2146 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2016, por el que se denuncia la aceptación del compromiso de dos productores exportadores con arreglo a la Decisión de Ejecución 2013/707/UE, que confirma la aceptación de un compromiso propuesto en relación con los procedimientos antidumping y antisubvenciones relativos a las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (como células) originarios o procedentes de la República Popular China durante el período de aplicación de las medidas definitivas (DO 2016, L 333, p. 4), en cuanto se refiere a la demandante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. H. Kanninen, Presidente, y los Sres. J. Schwarcz (Ponente) y C. Iliopoulos, Jueces;

Secretario: Sr. P. Cullen, administrador;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de enero de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

- 1 La demandante, Jiangsu Seraphim Solar System Co. Ltd, fabrica módulos fotovoltaicos de silicio cristalino en China y los exporta a la Unión Europea.
- 2 El 4 de junio de 2013, la Comisión Europea adoptó el Reglamento (UE) n.º 513/2013, por el que se establece un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (como células y obleas) originarios o procedentes de la República Popular China y se modifica el Reglamento (UE) n.º 182/2013, por el que se someten a registro las importaciones de dichos productos originarios o procedentes de la República Popular China (DO 2013, L 152, p. 5).
- 3 Mediante la Decisión 2013/423/UE de la Comisión, de 2 de agosto de 2013, por la que se acepta un compromiso propuesto en relación con el procedimiento antidumping relativo a las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (como células y obleas) originarios o procedentes de la República Popular China (DO 2013, L 209, p. 26), la Comisión aceptó un compromiso de precios (en lo sucesivo, «compromiso») propuesto, por la Cámara de Comercio China para la Importación y Exportación de Maquinaria y Productos Electrónicos (en lo sucesivo, «CCCME») en nombre de la demandante y de otros productores exportadores.
- 4 El 2 de diciembre de 2013, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1238/2013, por el que se impone un derecho antidumping definitivo y se cobra definitivamente el derecho provisional impuesto a las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (a saber, células) originarios o procedentes de la República Popular China (DO 2013, L 325, p. 1).
- 5 El 2 de diciembre de 2013, el Consejo adoptó igualmente el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1239/2013, por el que se establece un derecho compensatorio definitivo sobre las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (a saber, células) originarios o procedentes de la República Popular China (DO 2013, L 325, p. 66).
- 6 El artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 establecen, en idénticos términos, que la Comisión podrá identificar operaciones por las que «se originará una deuda aduanera en el momento de la aceptación de la declaración de despacho a libre práctica» en las situaciones en las que se haya retirado la aceptación del compromiso de precios.
- 7 Mediante su Decisión de Ejecución 2013/707/UE, de 4 de diciembre de 2013, que confirma la aceptación de un compromiso propuesto en relación con los procedimientos antidumping y antisubvenciones relativos a las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (como células) originarios o procedentes de la República Popular China durante el período de aplicación de las medidas definitivas (DO 2013, L 325, p. 214), la Comisión confirmó la aceptación del compromiso, modificado a petición de la CCCME, por cuenta de los productores exportadores chinos. El 10 de septiembre de 2014, la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución

2014/657/UE, por la que se acepta una propuesta, presentada por un grupo de productores exportadores junto con la CCCME, consistente en aclaraciones relativas a la ejecución del compromiso al que se refiere la Decisión de Ejecución 2013/707 (DO 2014, L 270, p. 6).

- 8 El derecho *ad valorem* total aplicable a las importaciones de células y módulos fotovoltaicos originarios de China para las sociedades no incluidas en la muestra que cooperaron y que figuran en la lista del anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y en el anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 es del 47,7 %. Corresponde a un derecho antidumping del 41,3 % (artículo 1, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013) más un derecho compensatorio del 6,4 % (artículo 1, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013). Las importaciones cubiertas por el compromiso y la Decisión de Ejecución 2013/707 están exentas de tales derechos en virtud del artículo 3, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y del artículo 2, apartado 1, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013.
- 9 Mediante escrito de 11 de octubre de 2016, la Comisión informó a la demandante de que se proponía retirarle la aceptación del compromiso, indicando las principales circunstancias y consideraciones en las que se basaba. Dicho escrito iba acompañado, en anexo, de un informe con contenidos generales y de un informe específico sobre la demandante.
- 10 En el informe específico sobre la demandante, la Comisión indicaba que tenía intención de retirar la aceptación del compromiso y hacía saber a la demandante, en el título 4, rotulado «Invalidación de facturas del compromiso», su intención, por un lado, de invalidar las facturas del compromiso correspondientes a las ventas efectuadas al importador y, por otro, de ordenar a las autoridades aduaneras que recaudaran la deuda aduanera en caso de que la demandante no hubiera presentado facturas del compromiso válidas en el momento de la aceptación de la declaración de despacho a libre práctica de las mercancías.
- 11 Mediante escrito de 28 de octubre de 2016, la demandante presentó observaciones sobre el informe general y sobre el informe que trataba de ella específicamente. Exponía, básicamente, que la Comisión no estaba facultada para invalidar las facturas ni para ordenar a las autoridades aduaneras que recaudaran los derechos como si no se hubiera presentado ninguna factura del compromiso. Según la demandante, esto venía a ser lo mismo que atribuir efectos retroactivos a la retirada del compromiso.
- 12 La Comisión confirmó su postura en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2146, de 7 de diciembre de 2016, por el que se denuncia la aceptación del compromiso de dos productores exportadores con arreglo a la Decisión de Ejecución 2013/707 (DO 2016, L 333, p. 4; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), adoptado sobre la base del artículo 8 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 de base»), y del artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/1037 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea (DO 2016, L 176, p. 55; en lo sucesivo, «Reglamento antisubvenciones de base»).

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 18 de febrero de 2017, la demandante interpuso el presente recurso.
- 14 La Comisión presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal el 22 de mayo de 2017.

- 15 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 23 de mayo de 2017, el Consejo solicitó intervenir en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Las partes principales no presentaron observaciones al respecto.
- 16 Mediante decisión de 10 de julio de 2017, el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal admitió la intervención del Consejo en apoyo de las pretensiones de la Comisión.
- 17 El Consejo presentó su escrito de formalización de la intervención el 27 de julio de 2017.
- 18 Mediante escrito remitido a la Secretaría del Tribunal el 12 de septiembre de 2017, la Comisión indicó que no presentaba observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención.
- 19 La demandante presentó sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención en la Secretaría del Tribunal el 12 de septiembre de 2017.
- 20 La demandante presentó su escrito de réplica en la Secretaría del Tribunal el 28 de julio de 2017.
- 21 La Comisión presentó el escrito de dúplica en la Secretaría del Tribunal el 6 de octubre de 2017. Dicho escrito contenía una solicitud de que se retirara de los autos el anexo C.3 de la réplica. La demandante presentó sus observaciones sobre la referida solicitud el 9 de noviembre de 2017.
- 22 La demandante presentó también en el Tribunal, tras la réplica y antes de que se celebrara la vista, un documento designado como E.1 que hace referencia al procedimiento ante las autoridades aduaneras nacionales de Suecia relativo a las importaciones en cuestión objeto de las facturas del compromiso declaradas nulas por la Comisión. La Comisión había solicitado inicialmente, en el apartado 14 de las observaciones presentadas en la Secretaría del Tribunal el 23 de enero de 2019, que el Tribunal declarara inadmisibles dicho anexo y lo retirara de los autos, por constituir prueba nueva. En la vista, renunció a su excepción de inadmisibilidad.
- 23 La demandante solicita al Tribunal que:
- Anule el artículo 2 del Reglamento impugnado en cuanto le afecta.
 - Condene a la Comisión y a todo coadyuvante que haya sido admitido a intervenir en su apoyo en el curso del procedimiento a cargar con las costas.
- 24 La Comisión solicita al Tribunal que:
- Con carácter principal, declare la inadmisibilidad del recurso.
 - Con carácter subsidiario, declare la inadmisibilidad del motivo único.
 - Con carácter subsidiario de segundo grado, desestime por infundados el motivo único y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.
 - Condene en costas a la demandante.
- 25 El Consejo solicita al Tribunal que:
- Declare la inadmisibilidad del recurso.
 - Con carácter subsidiario, desestime el recurso por infundado.
 - Condene en costas a la demandante, incluidas sus propias costas.

- 26 En la vista, la demandante solicitó la acumulación de los asuntos T-781/17, Kraftpojkarna/Comisión, y T-782/17, Wuxi Saijing Solar/Comisión, al presente asunto, a efectos de la resolución que ponga fin al proceso. A raíz de una pregunta del Tribunal sobre este punto, la Comisión y el Consejo se opusieron a tal acumulación, argumentando, en esencia, que los citados asuntos no tenían el mismo objeto. De conformidad con el artículo 68 del Reglamento de Procedimiento, el Presidente de la Sala Cuarta del Tribunal resolvió no acumular dichos asuntos al presente procedimiento.

Fundamentos de Derecho

Sobre el objeto del recurso

- 27 Con carácter preliminar, procede señalar que el presente recurso, como se desprende de las pretensiones de la demandante, va dirigido a obtener la anulación del artículo 2 del Reglamento impugnado en cuanto afecta a esta. En este recurso se discute, por tanto, la legalidad de la invalidación de las facturas del compromiso de la demandante y las consecuencias de tal invalidación, en particular en lo atinente al cobro de los derechos antidumping y compensatorios adeudados. Por consiguiente, en el presente asunto no se ventila la cuestión de si la denuncia por la Comisión de su aceptación de los compromisos de la demandante se ajustó a Derecho. Como observa acertadamente la Comisión, la demandante no cuestiona ni el artículo 1 del Reglamento impugnado, por el que la Comisión denunció la aceptación de los compromisos, ni las normas de procedimiento fijadas en particular en el artículo 3 de este mismo Reglamento.

Sobre la admisibilidad

Sobre la admisibilidad del recurso

- 28 La Comisión, apoyada por el Consejo, arguye que el recurso es inadmisibile. Alega que, al haberlo formulado únicamente contra el artículo 2 del Reglamento impugnado, la demandante debía probar su legitimación activa en virtud del artículo 263 TFUE y, por tanto, acreditar en particular una afectación directa. Considera además que debía demostrar tener un interés en ejercitar la acción en relación con dicha disposición del Reglamento impugnado. La Comisión sostiene que, dado que los derechos antidumping y compensatorios adeudados como consecuencia jurídica de la invalidación de las facturas emitidas por la demandante habían de ser pagados por Seraphim Solar System GmbH y no por la demandante, esta última no ha demostrado ni la afectación directa ni un interés en ejercitar la acción. Según la Comisión, en el presente asunto, el Reglamento impugnado no perjudicó de una manera concreta a la demandante (véase, por analogía, la sentencia de 16 de marzo de 1978, Unicme y otros/Consejo, 123/77, EU:C:1978:73).
- 29 La Comisión indica que incumbía a la demandante acreditar que el artículo 2 del Reglamento impugnado producía efectos directos en su situación jurídica. Pues bien, para la Comisión, la demandante ha impugnado solamente una consecuencia particular del incumplimiento de su compromiso y de la denuncia de este, a saber, el hecho de que se declararan nulas una serie de facturas del compromiso y de que, por tal razón, otra empresa estuviera obligada a pagar derechos antidumping y compensatorios. La Comisión sostiene que la demandante confunde los requisitos aplicables a la legitimación para recurrir en lo que respecta al conjunto del Reglamento impugnado y a su artículo 2 en particular.
- 30 Según la Comisión, la demandante no ha resultado afectada individualmente. En primer término, porque es innegable que no era la destinataria del artículo 2 del Reglamento impugnado, que es una disposición de alcance general. En segundo término, porque el hecho de ser objeto de mención en el conjunto del Reglamento impugnado no es una circunstancia concluyente. Para la Comisión, el

Reglamento impugnado no establecía derechos antidumping o compensatorios. En efecto, dicha institución señala que los derechos sobre la importación del producto de la demandante ya se habían devengado con anterioridad, pero no se recaudaron por la exención concedida a raíz de la presentación de facturas de compromiso. Incluso después de la invalidación de estas facturas, el deudor de los derechos sobre las importaciones no era la demandante, sino las empresas Huashun Solar GmbH y Seraphim Solar System, como se indica en el anexo I del Reglamento impugnado, de suerte que las mencionadas empresas eran, según la Comisión, las únicas directamente afectadas por la referida disposición.

- 31 Finalmente, la Comisión sostiene que la demandante tampoco ostenta interés en ejercitar la acción. A su juicio, la demandante no ha demostrado por qué razón la anulación del artículo 2 del Reglamento impugnado le procuraría una ventaja, siendo así que la invalidación de las facturas no le hacía contraer ninguna deuda aduanera ni la liberaba de ninguna obligación.
- 32 La demandante rebate las alegaciones de la Comisión y del Consejo. Sostiene que ha resultado directa e individualmente afectada por el Reglamento impugnado, que tiene un interés en ejercitar la acción y que, por tanto, está legitimada para interponer el presente recurso.
- 33 A este respecto, procede recordar que, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.
- 34 Por lo que se refiere al requisito de la afectación individual, no se ha de olvidar que, si bien es cierto que, a la luz de los criterios del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, los reglamentos que establecen derechos antidumping tienen carácter normativo por su naturaleza y su alcance, en la medida en que se aplican a la generalidad de los agentes económicos interesados, no cabe excluir, sin embargo, que algunas disposiciones de dichos reglamentos puedan afectar individualmente a determinados agentes económicos (véase el auto de 21 de enero de 2014, Bricmate/Consejo, T-596/11, no publicado, EU:T:2014:53, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 35 De ello se sigue que los actos por los que se establecen derechos antidumping, sin perder su carácter de reglamento, pueden afectar individualmente, en determinadas circunstancias, a agentes económicos concretos (véase el auto de 21 de enero de 2014, Bricmate/Consejo, T-596/11, no publicado, EU:T:2014:53, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 36 Por lo que se refiere al requisito de afectación directa, debe recordarse que el requisito establecido en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, según el cual una persona física o jurídica debe estar directamente afectada por la decisión objeto del recurso, exige que se cumplan dos criterios acumulativos, a saber, que la medida impugnada, por un lado, produzca directamente efectos en la situación jurídica del particular y que, por otro lado, no otorgue ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de aplicarla, por tener dicha medida un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (véase el auto de 14 de enero de 2015, SolarWorld y otros/Comisión, T-507/13, EU:T:2015:23, apartado 40 y jurisprudencia citada, confirmado por el auto de 10 de marzo de 2016, SolarWorld/Comisión, C-142/15 P, no publicado, EU:C:2016:163).
- 37 En cuanto a las sociedades que ofrecen un compromiso, la jurisprudencia ha reconocido que podían ser objeto de recurso por el exportador afectado ante los órganos jurisdiccionales de la Unión las decisiones de la Comisión relativas a la retirada de la aceptación de un compromiso y del reglamento del Consejo que estableciese un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de dicho exportador (véase, en este sentido, el auto de 14 de enero de 2015, SolarWorld y otros/Comisión, T-507/13, EU:T:2015:23, apartado 41 y jurisprudencia citada).

- 38 Solo se considerará que han resultado directamente afectadas por el reglamento que establezca un derecho antidumping las empresas exportadoras del producto sometido a ese derecho a quienes se imputen prácticas de dumping y que puedan demostrar que quedan identificadas en los actos de las instituciones (sentencia de 28 de febrero de 2019, Consejo/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, apartado 54).
- 39 Además, según la jurisprudencia, la mera circunstancia de que se acuda a una medida nacional de ejecución para la aplicación del acto cuya anulación se interesa no permite excluir que pueda considerarse al demandante particular como directamente afectado por el acto en cuestión, siempre que el Estado miembro encargado de la ejecución de este no disponga de ninguna facultad de apreciación autónoma (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 2005, Land Oberösterreich y Austria/Comisión, T-366/03 y T-235/04, EU:T:2005:347, apartado 29 y jurisprudencia citada). En tal situación, en efecto, la interposición de la decisión nacional presenta un carácter automático, y la situación jurídica del demandante debe ser considerada como directamente afectada por la decisión impugnada (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Ente per le Ville Vesuviane y Ente per le Ville Vesuviane/Comisión, C-445/07 P y C-455/07 P, EU:C:2009:529, apartados 45 y 46 y jurisprudencia citada).
- 40 Debe recordarse igualmente que, según jurisprudencia reiterada, un recurso de anulación interpuesto por una persona física o jurídica solo es admisible en la medida en que el demandante tenga interés en obtener la anulación del acto impugnado (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de septiembre de 2008, Reliance Industries/Consejo y Comisión, T-45/06, EU:T:2008:398, apartado 34 y jurisprudencia citada).

– *Afectación individual*

- 41 En el presente asunto, conviene señalar que la demandante es un productor exportador del producto contemplado que cooperó plenamente con la Comisión en la investigación que condujo a la imposición de los derechos antidumping y compensatorios y cuyo nombre figura en los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013 por los que se establecen los referidos derechos, así como en la aceptación del compromiso.
- 42 Además, en el Reglamento impugnado se nombra expresamente a la demandante. Por un lado, se la menciona en el artículo 1 de la parte dispositiva del Reglamento impugnado, relativo a la denuncia de los compromisos que la Comisión había aceptado anteriormente. Por otro, se la menciona en el considerando 31 de este mismo Reglamento como uno de los productores exportadores que habían emitido las facturas del compromiso declaradas nulas en el artículo 2 de la parte dispositiva de dicho Reglamento. El destinatario de las facturas en cuestión de la demandante en el presente asunto era la empresa Seraphim Solar System. El Reglamento impugnado concierne exclusivamente al cumplimiento de los compromisos de los dos productores exportadores designados de forma nominal, uno de los cuales es la demandante.
- 43 En tales circunstancias, debe considerarse a la demandante individualmente afectada por el Reglamento impugnado y por su artículo 2.

– *Afectación directa*

- 44 En el caso de autos, la Comisión, tras constatar el incumplimiento por la demandante del compromiso ofrecido y denunciar su aceptación de dicho compromiso, a tenor del artículo 2 del Reglamento impugnado, declaró nulas las facturas del compromiso emitidas por la demandante correspondientes a una serie de operaciones específicas y declaró, en consecuencia, que procedía recaudar los derechos definitivos adeudados en relación con esas operaciones. Así pues, las disposiciones impugnadas produjeron efectos directamente en la situación jurídica de la demandante. Por otra parte, las

consecuencias que debían extraer las autoridades aduaneras nacionales venían prescritas por dichas disposiciones, cuyo tenor cerraba el paso a la posibilidad de cualquier medida que no fuera la invalidación de las facturas o la recaudación de los derechos adeudados.

- 45 En tales circunstancias, la demandante está directamente afectada por el Reglamento impugnado, incluido su artículo 2.

– Interés en ejercitar la acción

- 46 Es pertinente observar que el hecho, invocado por la Comisión, de que sea el importador y no el productor exportador el obligado a liquidar la deuda aduanera no obsta para que este último disponga de un interés en obtener la anulación de un acto del que deriva dicha deuda.
- 47 A este respecto, debe señalarse que la jurisprudencia ha admitido, de forma implícita pero ineludible, la admisibilidad del recurso de un productor exportador contra un acto por el que se retira la aceptación de un compromiso y se establece un derecho antidumping definitivo sobre los productos que ese productor exportador fabrica y exporta al mercado de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2010, Usha Martin/Consejo y Comisión, T-119/06, EU:T:2010:369, confirmada en casación mediante la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Usha Martin/Consejo y Comisión, C-552/10 P, EU:C:2012:736). Es lícito deducir de ello que, de forma análoga, tal productor exportador deberá ser considerado también legitimado para impugnar la imposición del citado derecho sobre los productos que ya ha exportado y cuyas facturas del compromiso han sido anuladas por la Comisión.
- 48 Cabe añadir que la demandante alega acertadamente que las disposiciones impugnadas, en la medida en que contribuyen al encarecimiento de sus productos al importarlos, originan, en sus relaciones comerciales con el importador de los productos en cuestión, efectos negativos que el recurso conseguiría suprimir en caso de que prosperara.
- 49 Por lo tanto, la demandante tiene un interés en ejercitar la acción para solicitar la anulación del artículo 2 del Reglamento impugnado. El recurso debe ser considerado admisible.

Sobre la admisibilidad de la excepción de ilegalidad de la demandante

- 50 La demandante sostiene que el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 son contrarios a los artículos 8, apartados 1, 9 y 10, y 10, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 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 (DO 2009, L 343, p. 51), en su versión modificada, así como a los artículos 13, apartados 1, 9 y 10, y 16, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 597/2009 del Consejo, de 11 de junio de 2009, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea (DO 2009, L 188, p. 93), en la medida en que el Consejo, actuando en tanto que autoridad de ejecución y no como legislador, no podía delegar en la Comisión la facultad de invalidar facturas del compromiso con la mera denuncia de la aceptación de un compromiso ni ordenar a las autoridades aduaneras que recauden los derechos sobre las mercaderías ya despachadas a libre práctica en el territorio aduanero de la Unión.
- 51 La Comisión, apoyada por el Consejo, aduce que el derecho de la demandante a plantear una excepción de ilegalidad en virtud del artículo 277 TFUE había prescrito, conforme a las sentencias de 9 de marzo de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), y de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101).

- 52 A este respecto, según la Comisión, en tanto que productor exportador que cooperó en las investigaciones antidumping y antisubvenciones, la demandante disfrutaba del derecho temporal, que caducaba el 3 de marzo de 2014, a interponer un recurso directo basado en el artículo 263 TFUE para impugnar el artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013. Por lo tanto, no puede ahora plantear la excepción de ilegalidad con arreglo al artículo 277 TFUE para impugnar esas disposiciones.
- 53 La Comisión sostiene que, en virtud del principio de seguridad jurídica, el carácter definitivo de los actos de las instituciones de la Unión impide que sean atacados una vez que ha vencido el plazo de recurso contra tales actos, establecido en el artículo 263 TFUE, incluso en el marco de una excepción de ilegalidad planteada de conformidad con el artículo 277 TFUE contra dichos actos. Esta conclusión se aplica también —añade— a los reglamentos que establecen derechos antidumping y compensatorios, por su doble naturaleza de actos de carácter normativo y de actos que pueden afectar directa e individualmente a determinados operadores económicos.
- 54 Según la Comisión, en el presente asunto, consta que la demandante conocía perfectamente los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013. La Comisión señala que, aunque no fue incluida en la muestra, la demandante participó activamente en el procedimiento que dio lugar a la imposición de derechos antidumping y compensatorios con el fin de resultar favorecida con respecto a los productores exportadores que no cooperaron, y que la demandante figura en los anexos de dichos Reglamentos. En tales circunstancias, al igual que cualquier otro operador económico prudente, debía estar al corriente del hecho de que el Consejo había facultado a la Comisión para invalidar las facturas del compromiso y ordenar a las autoridades aduaneras que recaudaran los derechos por las facturas que hubieran sido consideradas una vulneración del compromiso, de suerte que el plazo de que disponía para cuestionar la referida facultad y, en consecuencia, proteger su interés en impugnar los citados Reglamentos venció el 3 de marzo de 2014.
- 55 La demandante rebate las alegaciones de la Comisión y del Consejo.
- 56 Este Tribunal observa que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 277 TFUE constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes, para obtener la anulación de un acto que la afecte directa e individualmente, el derecho de cuestionar la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica del acto impugnado, cuando la referida parte no disponga del derecho a interponer, con arreglo al artículo 263 TFUE, un recurso directo contra dichos actos, cuyas consecuencias sufriría así sin haber podido solicitar su anulación (véase la sentencia de 6 de marzo de 1979, *Simmmenthal/Comisión*, 92/78, EU:C:1979:53, apartado 39 y jurisprudencia citada). De la jurisprudencia se desprende asimismo que solo puede acudir al instrumento de la excepción de ilegalidad en caso de ausencia de otra vía de recurso disponible (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de marzo de 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf*, C-188/92, EU:C:1994:90, apartado 17; de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe*, C-239/99, EU:C:2001:101, apartado 37, y de 8 de marzo de 2007, *Roquette Frères*, C-441/05, EU:C:2007:150, apartado 40).
- 57 En el caso de autos, contrariamente a lo que alega la Comisión, no es lícito considerar que la demandante estuvo legitimada para impugnar, por la vía del artículo 263 TFUE, directamente tras su adopción, el artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013, ni que el plazo para atacar estas disposiciones expirara el 3 de marzo de 2014.
- 58 A este respecto, se ha de advertir que el artículo 3 del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2 del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 constituían exenciones a favor de la demandante, en el sentido de que los productos en cuestión, importados en la Unión, no estaban sujetos al pago de derechos antidumping y compensatorios definitivos, siempre que se cumplieran las condiciones fijadas en los compromisos.

- 59 Además, en lo que respecta al artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y al artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013, es obligado señalar que, como sostiene la demandante, el objeto de estas disposiciones no era otro que atribuir a la Comisión el derecho de retirar la aceptación de los compromisos concretos e invalidar las correspondientes facturas del compromiso.
- 60 Pues bien, por un lado, se ha establecido expresamente al respecto que la Comisión debía actuar sirviéndose de medidas particulares, a saber, denunciando la aceptación de un compromiso, conforme al artículo 8, apartado 9, del Reglamento n.º 1225/2009 y al artículo 13, apartado 9, del Reglamento n.º 597/2009, mediante un reglamento o una decisión, referidos a transacciones particulares, que declararían nulas las facturas del compromiso en cuestión (véase, en este sentido, el auto de 14 de enero de 2015, *SolarWorld y otros/Comisión*, T-507/13, EU:T:2015:23, apartado 61). La situación del presente asunto no es comparable, por tanto, a la enjuiciada en la sentencia de 28 de febrero de 2017, *Canadian Solar Emea y otros/Consejo* (T-162/14, no publicada, EU:T:2017:124), apartado 47, a la que hizo referencia la Comisión en la vista al sostener que la demandante había estado legitimada para interponer recurso contra las disposiciones mencionadas en el apartado 57 de la presente sentencia desde el momento en que fueron adoptadas.
- 61 Por otro lado, como afirma la demandante, en la fecha de adopción del artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013, la cuestión de si se le iban a aplicar estas disposiciones era todavía puramente hipotética.
- 62 En estas circunstancias, antes de la aplicación concreta del artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013, que se referían al conjunto de las empresas que habían adoptado los compromisos en cuestión, no podía considerarse a la demandante directamente afectada por dichas disposiciones. Esta no tenía tampoco un interés en cuestionar su legalidad en el marco de un recurso de anulación durante el período al que aludió la Comisión, que vencía el 3 de marzo de 2014. En particular, el interés de la demandante en ejercitar la acción contra las disposiciones mencionadas no podía fundarse en la mera eventualidad de que la Comisión le remitiera una denuncia de los compromisos seguida de una retirada de las facturas correspondientes. La demandante no tenía ninguna razón para suponer que iba a encontrarse en tal situación hipotética.
- 63 De igual forma, es oportuno destacar que, a diferencia de la sentencia de 15 de febrero de 2001, *Nachi Europe* (C-239/99, EU:C:2001:101), apartado 37, a la que hace referencia la Comisión, las disposiciones que son objeto en este caso de la excepción de ilegalidad no tenían el carácter de una decisión individual. Al contrario, se trata de disposiciones de carácter general que requerían medidas de ejecución subsiguientes, las cuales, en su caso, podían lesionar los intereses de la demandante (véase, por analogía, la sentencia de 16 de marzo de 1978, *Unicme y otros/Consejo*, 123/77, EU:C:1978:73, apartados 11 a 18). Ni el hecho de que se mencionara a la demandante en los anexos a los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013 ni que esta debiera estar al corriente de la circunstancia de que el Consejo había facultado a la Comisión para invalidar las facturas del compromiso tuvieron como consecuencia permitir a la demandante impugnar las disposiciones indicadas en el apartado 57 de la presente sentencia inmediatamente después de su adopción.
- 64 De este modo, a falta de interés en ejercitar la acción contra dichas disposiciones de los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013 inmediatamente después de su adopción, nada se opone a que la demandante invoque una excepción de ilegalidad referida a tales disposiciones en el marco del presente recurso.

Sobre el fondo

- 65 La demandante invoca un único motivo en apoyo de su recurso. Afirma, en esencia, que la Comisión, mediante el Reglamento impugnado, infringió los artículos 8, apartados 1, 9 y 10, y 10, apartado 5, del Reglamento antidumping de base y los artículos 13, apartados 1, 9 y 10, y 16, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base, al invalidar las facturas del compromiso y ordenar a continuación a las autoridades aduaneras recaudar los derechos como si no se hubiera emitido ni se hubiera entregado a las autoridades aduaneras ninguna factura del compromiso en el momento del despacho a libre práctica de las mercancías.
- 66 La demandante funda igualmente su recurso en una excepción de ilegalidad del artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013, basada en una supuesta infracción de los artículos 8 y 10, apartado 5, del Reglamento n.º 1225/2009, así como de los artículos 13 y 16, apartado 5, del Reglamento n.º 597/2009, en su versión aplicable en la fecha en que se adoptaron los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013.
- 67 Con carácter preliminar, debe advertirse que las disposiciones en cuestión, que forman parte del Reglamento antidumping de base y del Reglamento antisubvenciones de base (véase el apartado 65 de la presente sentencia), aplicables en la fecha en que se adoptó el Reglamento impugnado, son sustancialmente idénticas a las incluidas en los Reglamentos n.ºs 1225/2009 y 597/2009 (véase el apartado 66 de la presente sentencia) en lo que concierne a los elementos pertinentes para el análisis del presente asunto. Por lo tanto, en los siguientes apartados se hará referencia a los Reglamentos de base, salvo en caso de que las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 1225/2009 y 597/2009 aplicables o invocadas, en su caso, difieran en algún punto. Procede observar que, si bien los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013 fueron adoptados por el Consejo, en virtud de la competencia de ejecución que para establecer derechos definitivos le atribuían los Reglamentos n.ºs 1225/2009 y 597/2009, dicha competencia se transfirió a la Comisión mediante el Reglamento (UE) n.º 37/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2014, por el que se modifican determinados reglamentos relativos a la política comercial común en lo referente a los procedimientos para la adopción de determinadas medidas (DO 2014, L 18, p. 1).
- 68 La demandante alega que del artículo 8 del Reglamento antidumping de base y del artículo 13 del Reglamento antisubvenciones de base resulta que, cuando se han aceptado compromisos de precios, los derechos provisionales o, según el caso, los derechos definitivos quedan inaplicados mientras se mantengan en vigor dichos compromisos. La demandante añade que, en cambio, si se denuncia el compromiso al descubrirse que alguno de los productores exportadores que lo propusieron ha incumplido algunos de sus términos, del artículo 8, apartado 9, del Reglamento antidumping de base y del artículo 13, apartado 9, del Reglamento antisubvenciones de base resulta que los derechos que no se aplicaron con motivo de la aceptación del compromiso se aplican automáticamente. No obstante, según la demandante, estos derechos solo afectan a las importaciones realizadas a partir de la fecha de la denuncia del compromiso, como se desprende también de la práctica de la Comisión. Para la demandante, solo hace poco tiempo procedió la Comisión a anular, en dos ocasiones, facturas del compromiso del tipo de las relacionadas en el Reglamento impugnado.
- 69 La demandante arguye que la Comisión podría imponer derechos con efectos retroactivos solamente en dos casos excepcionales. El primero, cuando se satisfacen los requisitos del artículo 8, apartado 10, del Reglamento antidumping de base y del artículo 13, apartado 10, del Reglamento antisubvenciones de base. Si la Comisión sospecha que se ha incumplido un compromiso, podría decidir imponer derechos provisionales, los cuales podrían recaudarse como derechos definitivos si se confirman tales sospechas.

- 70 La segunda excepción tiene que ver, según la demandante, con las situaciones en las que las importaciones han sido registradas conforme al artículo 10, apartado 5, del Reglamento antidumping de base y al artículo 16, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base. Si se hubiera ordenado a las autoridades aduaneras registrar las importaciones, podría aplicarse el derecho definitivo con efectos retroactivos a partir de la fecha del registro, siempre que este se efectúe no más de 90 días antes de la imposición de los derechos provisionales.
- 71 Según la demandante, la propia Comisión declaró que no existía base jurídica para una retirada retroactiva de las facturas del compromiso. La demandante rebate que la Comisión pueda sostener que, en el presente asunto, una vez concluida la investigación antidumping, la denuncia de la aceptación del compromiso unida a la invalidación de las facturas del compromiso no tenía efectos retroactivos. La demandante reprocha a la Comisión haber efectuado una lectura errónea de las disposiciones pertinentes.
- 72 En la réplica, la demandante añade que la vigilancia aduanera y los controles aduaneros son competencia de las autoridades aduaneras de los Estados miembros, conforme 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 lo sucesivo, «código aduanero de la Unión»).
- 73 La Comisión sostiene, en esencia, que el Consejo podía facultarla mediante los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013 para invalidar facturas del compromiso y ordenar a las autoridades aduaneras nacionales que recaudaran los derechos relativos a las importaciones realizadas incumpliendo los términos del compromiso.
- 74 En primer término, la Comisión sostiene que un compromiso de precios es un compromiso de obtención de resultados, de suerte que un exportador que manifiestamente ha practicado dumping o ha disfrutado de subvenciones sujetas a medidas compensatorias puede comprometerse a aumentar el precio de sus exportaciones en la medida necesaria para suprimir los efectos perjudiciales de dichas prácticas, acreditando tal nivel de precios mediante la emisión de facturas del compromiso. Ahora bien, para poder seguir disfrutando de la exención de los derechos antidumping o compensatorios que se adeudan normalmente por los productos contemplados que hayan sido objeto de dumping o de una subvención, el exportador debe respetar su compromiso. De este modo, para la Comisión, un compromiso constituye una excepción a los requisitos que se aplican normalmente a los productos afectados, mientras que si no se presenta la factura del compromiso o si se descubre más tarde que esta no cumplía los requisitos exigidos, vuelven a ser aplicables los derechos antidumping o los derechos compensatorios y las autoridades aduaneras proceden a recaudar los referidos derechos. La Comisión afirma que, teniendo en cuenta que un compromiso constituye una excepción y un acuerdo crucial, debía ser objeto de una interpretación restrictiva. Celebrar un acuerdo —añade— representa un riesgo para la Comisión, con las dificultades añadidas que implica controlarlo. A su modo de ver, la parte que lo acepte debe en todo caso asegurarse de su cumplimiento efectivo y llevar a cabo una vigilancia eficaz de su ejecución, cooperando con la Comisión en el marco de una relación de confianza.
- 75 La Comisión entiende que, por las razones expuestas, el Tribunal de Justicia reconoció que las instituciones de la Unión podían aceptar, rechazar y definir los términos de un compromiso de precios sobre la base de su margen normativo. Considera que, por consiguiente, podía sancionar cualquier incumplimiento de un compromiso o de la obligación de cooperar en la ejecución de este retirando su aceptación del compromiso en cuestión e imponiendo los derechos antidumping y compensatorios, fundándose en los hechos acreditados en la investigación que dio lugar al compromiso de precios, de conformidad con el artículo 8, apartados 7 y 9, del Reglamento antidumping de base y con el artículo 13, apartados 7 y 9, del Reglamento antisubvenciones de base. Dicha facultad sancionadora implica la de invalidar las facturas del compromiso, según la Comisión.

- 76 A continuación, la Comisión rebate el argumento de la demandante según el cual el Consejo no podía facultarla mediante los Reglamentos de Ejecución n.º 1238/2013 y n.º 1239/2013 para invalidar facturas relativas a mercancías que ya hubieran sido despachadas a libre práctica, por cuanto ni el Reglamento antidumping de base ni el Reglamento antisubvenciones de base establecieron tal posibilidad.
- 77 En primer lugar, la Comisión sostiene a este respecto que su misión general consistía en vigilar los compromisos aceptados con arreglo al artículo 8 del Reglamento antidumping de base y al artículo 13 del Reglamento antisubvenciones de base, con la ayuda, si fuera necesario, de las autoridades aduaneras de los Estados miembros. La Comisión sostiene que estas disposiciones no se oponen a la invalidación de las facturas del compromiso, sino que simplemente no contienen ninguna referencia a dicha medida.
- 78 En segundo lugar, según la Comisión, el artículo 8, apartado 9, del Reglamento antidumping de base y el artículo 13, apartado 9, del Reglamento antisubvenciones de base no definen la naturaleza de las infracciones del compromiso ni determinan las circunstancias en las que sería preciso denunciar la aceptación de este. Para la Comisión, corresponde a las instituciones imponer ciertas exigencias de conformidad, y la emisión de las facturas del compromiso no es más que un ejemplo entre otros. La Comisión añade que la base jurídica para la definición de tales aspectos técnicos, en los Reglamentos que establecen los derechos definitivos, se encuentra en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento antidumping de base y en el artículo 24, apartado 1, del Reglamento antisubvenciones de base, según los cuales los derechos son percibidos «por los Estados miembros según la forma, el tipo y demás criterios fijados en el Reglamento que los establezca». La Comisión afirma que la posibilidad de que se le faculte para invalidar las facturas del compromiso deriva de su misión general, consistente en vigilar los compromisos, de la facultad del Consejo de fijar «otros criterios» para la percepción de los derechos en cuestión y de la obligación de los productores exportadores de permitir una vigilancia ejercida en el marco de una relación de confianza con la Comisión, la cual es deudora de la fiabilidad de los documentos aportados.
- 79 En tercer lugar, la Comisión sostiene que la obligación de presentar facturas del compromiso y la invalidación de estas en caso de disconformidad con los compromisos adoptados no son ninguna novedad. En el presente asunto, la Comisión afirma haber hecho uso de su facultad de denunciar la aceptación del compromiso y declarar no conformes las facturas correspondientes motivando su decisión de manera adecuada frente a la demandante. Un derecho antidumping o compensatorio adeudado en tal supuesto, debido a una factura del compromiso declarada nula, va dirigido simplemente a regularizar las circunstancias, y la invalidación de las facturas del compromiso tiene por objeto reforzar la eficacia de los compromisos de precios que ha aceptado y complementa la competencia de las autoridades aduaneras nacionales mediante un instrumento adicional que permite el cobro de los derechos en caso de incumplimiento de un compromiso.
- 80 En cuarto lugar, según la Comisión, la demandante no puede invocar los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima. La Comisión sostiene que la exención de los derechos antidumping y compensatorios no constituía una situación definitiva en el momento del despacho a libre práctica. Además, ya existían unas normas jurídicas claras que advertían a la demandante de la posibilidad de una invalidación de las facturas del compromiso, en particular en caso de incumplimiento de este.
- 81 La Comisión aduce que son las autoridades aduaneras nacionales quienes deben apreciar si cuentan con los recursos necesarios para recaudar los derechos de aduana relativos a las facturas respecto de las que ha vencido el plazo de prescripción de tres años establecido en el artículo 103, apartado 2, del código de aduanas de la Unión, aplicable a los derechos de aduana en cuestión en virtud del artículo 1, apartado 3, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013, en relación con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento antidumping de base. El artículo correspondiente del Reglamento antisubvenciones de base es el artículo 24, apartado 1. La Comisión sostiene en particular que, dado que los efectos de dichas invalidaciones no eran aplicables *ratione temporis* con anterioridad al 23 de abril de 2014, es

decir, antes de la fecha de presentación de la primera factura del compromiso de la demandante, y menos aún el 4 de diciembre de 2013, que es la fecha de aplicación de los derechos de aduana sobre el producto de que se trata, no se produjo ningún efecto retroactivo en el sentido del Derecho de la Unión.

- 82 Según la Comisión, en dicho contexto, y teniendo en cuenta el principio de la protección de los recursos propios de la Unión, es claro que si se presentan facturas del compromiso incorrectas o incompletas es aplicable el derecho antidumping o compensatorio normalmente adeudado por el productor exportador en cuestión como si este último no hubiera presentado ninguna factura del compromiso, y se genera la deuda, como si no hubiera existido exención, por los derechos que no se pagaron a causa de la presentación de dichas facturas del compromiso.
- 83 En quinto lugar, en lo tocante a las disposiciones del artículo 10, apartado 5, del Reglamento antidumping de base y del artículo 16, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base, la Comisión admite que no amparan la práctica denunciada.
- 84 Finalmente, la Comisión sostiene que no hubo nunca una práctica consistente en exonerar de derechos antidumping o compensatorios a importaciones realizadas antes de la denuncia de la aceptación de un compromiso. Los únicos casos en los que no se invalidaron las facturas del compromiso no corresponden a la categoría descrita por la demandante. Aunque hubiera existido tal práctica, ello no hubiera influido de ningún modo en la legalidad del Reglamento impugnado. En este contexto, el apartado 33 de la demanda es, a juicio de la Comisión, inadmisibles, porque infringe el artículo 76, letra f), del Reglamento de Procedimiento al no haberse aportado ninguna prueba.
- 85 La Comisión sostiene que la tesis de la demandante podría resumirse en el sentido de que la única consecuencia jurídica del incumplimiento de un compromiso sería la retirada de este, sin efectos retroactivos, de modo que todas las operaciones efectuadas incurriendo en incumplimientos con anterioridad a la adopción de la decisión de retirada quedarían protegidas. Ahora bien, la Comisión señala que el Derecho de la Unión no proporciona ninguna base que justifique dispensar una protección tan extensa a un operador económico incumplidor de las obligaciones que aceptó voluntariamente, en particular si estaba informado con antelación de las consecuencias de tales actos.
- 86 En la dúplica, la Comisión sostiene, en esencia, que la demandante ha aceptado que, en principio, pueden establecerse derechos antidumping y compensatorios en caso de incumplimiento del compromiso. La discrepancia surge únicamente en cuanto al método que procede utilizar al respecto. La Comisión considera inútil recurrir al registro y a derechos provisionales cuando la investigación se ha llevado a término y se han establecido derechos definitivos. Entiende que el método propuesto por la demandante no tiene en cuenta el hecho de que la Comisión no puede iniciar el registro hasta que no ha detectado un incumplimiento de un compromiso. La Comisión afirma que siguió un procedimiento adecuado. En efecto, la anulación de la factura del compromiso es la única manera de recaudar los derechos a partir del hecho constitutivo de la infracción. La Comisión sostiene igualmente que debe diferenciarse entre el establecimiento de derechos y la suspensión de su recaudación, y añade que la situación del presente asunto corresponde al segundo caso.
- 87 En cuanto al argumento de la demandante según el cual la vigilancia aduanera y los controles aduaneros son competencia de las autoridades aduaneras de los Estados miembros, la Comisión aduce que dicho argumento se presentó por primera vez en la réplica y, por tanto, es inadmisibles, conforme al artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento. Sostiene que, en cualquier caso, es un argumento infundado.
- 88 La Comisión alega que no ha resultado controvertido que había ordenado a las autoridades aduaneras que recaudaran los derechos antidumping y compensatorios adeudados sobre las importaciones del producto contemplado, de conformidad con el artículo 2 del Reglamento impugnado. Añade que, sin pretender invadir las competencias de las autoridades nacionales, se había impuesto el deber de llevar

a cabo ciertos actos de control y de verificación de la conformidad, en virtud de las facultades previstas en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento antidumping de base y en el artículo 24, apartado 1, del Reglamento antisubvención de base, con el fin de proteger los recursos propios de la Unión.

- 89 Por último, la Comisión indica que el argumento de la demandante según el cual la Comisión y el Consejo, en su calidad de autoridad de ejecución, extendieron las facultades de la Comisión más allá de lo permitido por los Tratados y por el Derecho derivado debe considerarse inadmisibles, al tratarse de un motivo nuevo presentado por primera vez en la réplica, contrariamente a lo que prescribe el artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento. En cualquier caso, según la Comisión, dicho argumento adolece de falta de claridad a la hora de explicar de qué modo fueron ampliadas sus competencias por el Consejo.
- 90 El Consejo apoya en lo sustancial las alegaciones de la Comisión. En primer lugar, aduce que una interpretación correcta del artículo 8, apartado 9, del Reglamento antidumping de base y del artículo 13, apartado 9, del Reglamento antisubvenciones de base revela que estas disposiciones autorizan a invalidar las facturas del compromiso. En segundo lugar, sostiene que los citados Reglamentos proporcionan una base jurídica que permite a las instituciones de la Unión imponer requisitos de conformidad en la tramitación de los compromisos de precios. En tercer lugar, según el Consejo, las declaraciones de nulidad de las facturas del compromiso corresponden a la práctica de las instituciones de la Unión. En cuarto lugar, el Consejo afirma que la invalidación de las facturas del compromiso no equivale a una imposición de derechos antidumping y compensatorios con efectos retroactivos, que sería contraria al Derecho de la Unión.
- 91 La demandante rebate las alegaciones de la Comisión y del Consejo.

Sobre el marco legal en el que se encuadran los compromisos y las facturas del compromiso de la demandante

- 92 Procede recordar que, según el artículo 8, apartado 1, del Reglamento antidumping de base, cuando se ha determinado la existencia de un dumping o un perjuicio, la Comisión puede aceptar ofertas mediante las cuales los exportadores se comprometen voluntariamente y de modo satisfactorio a revisar sus precios para evitar exportar los productos de que se trate a precios de dumping si está convencida de que dicho compromiso elimina el efecto perjudicial del dumping.
- 93 En el caso de autos, por un lado, se ha de señalar que los derechos antidumping y compensatorios definitivos se fijaron, a los tipos precisados según las categorías de empresa, en particular en función del hecho de que se trataba de empresas que cooperaron en la investigación. Por otro lado, la aceptación de los compromisos en cuestión tenía como consecuencia exonerar a las empresas afectadas del pago de los derechos antidumping y compensatorios definitivos, como resulta del artículo 3, apartado 1, y del considerando 438 del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013, así como del artículo 2, apartado 1, y del considerando 865 del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013.
- 94 A este respecto, ya se ha declarado en la jurisprudencia relativa a una interpretación del régimen aplicable a los compromisos con arreglo al Reglamento n.º 1225/2009 que las importaciones objeto de estos no quedan exentas de derechos antidumping como consecuencia de la adopción de la decisión de aceptar los compromisos, sino que la exención es el resultado de las normas adoptadas, bien por la Comisión mediante el Reglamento antidumping provisional modificado, bien por el Consejo en el Reglamento antidumping definitivo, para ejecutar los compromisos aceptados por la Comisión. Tal obligación recae en el Consejo en virtud del artículo 9, apartado 5, del Reglamento n.º 1225/2009, que señala que debe establecerse mediante Reglamento un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de un producto que sea objeto de dumping y que cause un perjuicio y establece una

excepción respecto a las importaciones provenientes de fuentes de las que, en su caso, se haya aceptado un compromiso (auto de 14 de enero de 2015, *SolarWorld y otros/Comisión*, T-507/13, EU:T:2015:23, apartado 48).

- 95 Procede señalar que, incluso si se hubiera adoptado una decisión de aceptación de un compromiso, los derechos antidumping provisionales o definitivos solo podrían imponerse, conforme al artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 1225/2009, mediante Reglamento. Dicha norma prevé igualmente que su percepción por los Estados miembros se llevará a cabo conforme a los demás criterios que se fijen en el Reglamento que los imponga, entre los que figurarán los requisitos enunciados para la ejecución de los compromisos aceptados (auto de 14 de enero de 2015, *SolarWorld y otros/Comisión*, T-507/13, EU:T:2015:23, apartado 49). El artículo 24, apartado 1, del Reglamento n.º 597/2009 reproduce básicamente los mismos términos.
- 96 Cabe añadir que, por un lado, se ha impuesto a la Comisión la obligación de verificar el respeto de los compromisos, con el concurso, si fuera necesario, de las autoridades aduaneras de los Estados miembros, de acuerdo con el artículo 8, apartado 9, del Reglamento n.º 1225/2009 y el artículo 13, apartado 9, del Reglamento n.º 597/2009. Además, consta que la ejecución, por parte de la Comisión, del control de los compromisos es deudora de la fiabilidad de los documentos aportados en el cumplimiento del compromiso contraído por el exportador de que se trate (sentencia de 22 de noviembre de 2012, *Usha Martin/Consejo y Comisión*, C-552/10 P, EU:C:2012:736, apartado 35).
- 97 Por otro lado, de conformidad con la finalidad del artículo 8 del Reglamento n.º 1225/2009, en virtud del compromiso que suscribió, la demandante no estaba obligada únicamente a garantizar el respeto efectivo de este, sino también a efectuar un seguimiento eficaz de la ejecución de dicho compromiso cooperando con la Comisión en el marco de la relación de confianza en la que se basa la aceptación de tal compromiso por parte de esta institución (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de noviembre de 2012, *Usha Martin/Consejo y Comisión*, C-552/10 P, EU:C:2012:736, apartado 24). Estas mismas consideraciones son aplicables, por analogía, a los compromisos contemplados en el contexto de los derechos compensatorios, conforme al artículo 13 del Reglamento n.º 597/2009, en la medida en que responden a una finalidad similar a la de los compromisos adoptados con arreglo al Reglamento antidumping de base.
- 98 Asimismo, como resaltó la Comisión, un compromiso de precios ofrecido por una empresa debe considerarse como una obligación de resultado que debe cumplirse y garantizarse en particular mediante la emisión de facturas del compromiso con ocasión de la importación en la Unión de los productos de que se trate. El artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 1, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 contienen claras referencias a las facturas del compromiso. Como sostiene la Comisión, los anexos III y IV del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y los anexos 2 y 3 del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 establecen el contenido de las facturas del compromiso y de los certificados de compromiso para la exportación.
- 99 Finalmente, de la jurisprudencia se desprende que existe un imperativo de garantizar un control adecuado de los compromisos (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de enero de 2017, *Rusal Armenal/Consejo*, T-512/09 RENV, EU:T:2017:26, apartado 178).

Sobre los efectos ligados a la denuncia de la aceptación del compromiso por la Comisión y a la invalidación de las facturas del compromiso en el Reglamento impugnado

100 En primer término, procede señalar que, según el artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento antidumping de base:

«[...] mientras [el] compromiso esté en vigor, los derechos provisionales establecidos por la Comisión de conformidad con el artículo 7, apartado 1, o los derechos definitivos establecidos de conformidad con el artículo 9, apartado 4, según proceda, no se aplicarán a las importaciones correspondientes del producto en cuestión fabricado por las empresas a las que se refiere la Decisión de la Comisión por la que se aceptan los compromisos y sus ulteriores modificaciones [...]».

101 El artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento antisubvenciones de base está redactado en términos sustancialmente idénticos.

102 A continuación, en el artículo 8, apartado 9, del Reglamento antidumping de base se dice:

«En caso de incumplimiento o denuncia de un compromiso por cualquiera de las partes, o en caso de denuncia de la aceptación del compromiso por la Comisión, la aceptación del compromiso se denunciará, mediante una Decisión o un Reglamento de la Comisión, según proceda, y el derecho provisional establecido por la Comisión de conformidad con el artículo 7 o el derecho definitivo establecido de conformidad con el artículo 9, apartado 4, se aplicará automáticamente, siempre que el exportador afectado haya tenido la posibilidad de presentar sus observaciones, a menos que él mismo haya denunciado el compromiso. [...]»

103 El artículo 13, apartado 9, del Reglamento antisubvenciones de base está redactado en términos sustancialmente idénticos.

104 A este respecto, los considerandos 18 y 19 del Reglamento (CE) n.º 461/2004 del Consejo, de 8 de marzo de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 384/96, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea y el Reglamento (CE) n.º 2026/97, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Comunidad Europea (DO 2004, L 77, p. 12), que condujeron a la adopción de una modificación del tenor de las disposiciones pertinentes para el presente litigio, exponen lo siguiente:

«(18) El apartado 9 del artículo 8 del Reglamento antidumping de base estipula, entre otras cosas, que, en caso de denuncia de un compromiso por cualquiera de las partes, se establecerá un derecho definitivo con arreglo al artículo 9, sobre la base de los hechos establecidos en el contexto de la investigación que llevó al compromiso. Esta disposición implica un largo procedimiento doble, consistente en una Decisión de la Comisión por la que se denuncia la aceptación del compromiso y un Reglamento del Consejo por el que se vuelve a establecer el derecho. Dado que esta disposición no deja al Consejo ninguna facultad de apreciación en cuanto a la introducción o el nivel del derecho que se deba establecer en caso de incumplimiento o denuncia de un compromiso, se considera oportuno modificar las disposiciones de los apartados 1, 5 y 9 del artículo 8 para precisar las competencias de la Comisión y permitir la denuncia de un compromiso y la aplicación del derecho por un único acto jurídico. También es necesario asegurarse de que el procedimiento de denuncia se concluya dentro de un plazo límite de, normalmente, seis meses y, en cualquier caso, no superior a nueve meses, con objeto de garantizar una aplicación correcta de la medida en vigor.

(19) El considerando 18 se aplica *mutatis mutandis* a los compromisos en virtud del artículo 13 del Reglamento antisubvenciones de base.»

105 Por último, el artículo 8, apartado 10, del Reglamento antidumping de base tiene el siguiente tenor:

«Si existen razones para creer que se está incumpliendo un compromiso, o en caso de incumplimiento o retirada de un compromiso cuando no se haya concluido la investigación que condujo al mismo, podrá establecerse un derecho provisional, con arreglo al artículo 7, sobre la base de la información más adecuada disponible.»

106 El artículo 13, apartado 10, del Reglamento antisubvenciones de base está redactado en términos sustancialmente idénticos.

107 La discrepancia entre las partes radica en la interpretación de los efectos de las citadas disposiciones. Por un lado, la Comisión y el Consejo entienden que la retirada de la aceptación de los compromisos tiene por efecto retrotraer la situación al momento inicial, en el sentido de que se produce el devengo de los derechos antidumping y compensatorios definitivos relativos a las facturas del compromiso declaradas nulas.

108 Por su parte, la demandante sostiene que solamente pueden instituirse derechos antidumping y compensatorios para el futuro, es decir, a partir del momento en que la Comisión denuncie la aceptación de los compromisos, fuera de algunas excepciones establecidas expresamente por el Reglamento antidumping de base y por el Reglamento antisubvenciones de base.

109 La Comisión sostiene, en esencia, que, en las circunstancias descritas, los derechos antidumping o compensatorios son «nuevamente aplicables». Aduce que la situación del presente asunto es análoga a la situación en la que un importador presenta para el despacho aduanero una factura del compromiso que no ha sido firmada por un responsable del productor exportador o que revela otras irregularidades. De igual forma, alude a ciertas situaciones concernientes a exenciones de derechos de aduana aplicables en caso de prueba del origen preferencial en las que un control *a posteriori* demuestra que el arancel preferencial se concedió indebidamente, a saber, en las sentencias de 7 de diciembre de 1993, Huygen y otros (C-12/92, EU:C:1993:914), apartado 19, y de 9 de marzo de 2006, Beemsterboer Coldstore Services (C-293/04, EU:C:2006:162), apartado 34. En este mismo sentido, en la vista, la Comisión hizo referencia esencialmente a que, en caso de una retirada de la aceptación de los compromisos, las instituciones de la Unión cursaban a las autoridades nacionales la instrucción de recaudar los derechos aplicables o, dicho de otro modo, de «reiniciar la operación». Lo que se pretende, pues, según la Comisión, es someter las importaciones a los derechos antidumping y antisubvenciones definitivos iniciales establecidos con arreglo al artículo 9, apartado 4, del Reglamento antidumping de base y el artículo 15, apartado 1, del Reglamento antisubvenciones de base.

110 La demandante ha admitido que las instituciones de la Unión pueden aceptar, rechazar y definir los términos de un compromiso de precios en virtud de su margen de apreciación. La demandante no cuestiona tampoco la facultad de apreciación de que disfrutaban las instituciones de la Unión en lo que respecta a la denuncia de la aceptación de un compromiso.

111 En cambio, en apoyo de su tesis de que solo en circunstancias muy precisas era posible aplicar medidas antidumping y derechos compensatorios definitivos con efectos retroactivos, la demandante se remite al artículo 8, apartado 10, del Reglamento antidumping de base y, más concretamente, en particular, al artículo 10, apartado 5, de este mismo Reglamento, titulado «Retroactividad», que tiene el siguiente tenor:

«[...] En casos de incumplimiento o denuncia de compromisos se establecerán derechos definitivos para las mercancías despachadas a libre práctica no más de 90 días antes de la aplicación de las medidas provisionales, siempre que las importaciones se hubiesen registrado con arreglo al artículo 14, apartado 5, y que este cálculo retroactivo no se aplique a las importaciones realizadas antes del incumplimiento o denuncia del compromiso.»

- 112 La demandante alega que las citadas disposiciones corresponden, en esencia, al artículo 13, apartado 10, del Reglamento antisubvenciones de base y al artículo 16, apartado 5, de este mismo Reglamento.
- 113 La demandante afirma que medidas tales como la exigencia del pago de los derechos antidumping y compensatorios definitivos adeudados solo podían ejecutarse contra las importaciones en cuestión si estas se hubieran registrado. De este modo —añade—, el criterio de la Comisión en el presente asunto es erróneo e ilegal, porque no sigue ninguna de las hipótesis que el legislador ha previsto expresamente para las situaciones en las que procede aplicar derechos antidumping o compensatorios con efectos retroactivos. La demandante sostiene que la Comisión no puede ordenar la percepción de derechos definitivos sobre productos despachados a libre práctica si previamente no ha establecido derechos provisionales o ha ordenado el registro.
- 114 Se ha de entender que la excepción de ilegalidad contra el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 ha sido planteada por la demandante para defender que la aplicación retroactiva de los derechos antidumping o compensatorios del caso de autos tampoco podía legalmente apoyarse en esas disposiciones. En efecto, tales disposiciones, especialmente el artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013, son contrarias, se alega, al artículo 8 y al artículo 10, apartado 5, del Reglamento antidumping de base, así como al artículo 13 y al artículo 16, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base. Esta excepción será examinada después del estudio del motivo único de la demandante.

Sobre el motivo único formulado por la demandante

- 115 En primer lugar, conviene observar, en lo tocante a la referencia efectuada por la demandante al artículo 8, apartado 10, del Reglamento antidumping de base y al artículo 13, apartado 10, del Reglamento antisubvenciones de base, que la situación del caso de autos no es subsumible en el supuesto de hecho de dichas disposiciones.
- 116 En efecto, por un lado, como destacan la Comisión y el Consejo, la situación del presente asunto no es asimilable a una situación en la que solo existían «razones para creer» que se estaba incumpliendo un compromiso y, por tanto, era posible establecer un derecho provisional. En este caso, por el contrario, la demandante admitió haber incumplido su compromiso. La afirmación por la demandante de que no impugnó la retirada de la aceptación del compromiso por la única razón de que tenía conocimiento del amplio margen de apreciación del que disfrutaban las instituciones de la Unión al respecto no altera en nada la anterior conclusión.
- 117 Por otro lado, tampoco se trata, en el caso de autos, de la segunda situación prevista por las disposiciones recordadas en el apartado 115 de la presente sentencia, en la que «en caso de incumplimiento [...] de un compromiso», «no se haya concluido» la investigación que condujo al mismo. Por el contrario, consta que el Consejo adoptó derechos definitivos antidumping y compensatorios.
- 118 En segundo lugar, por lo que hace a la referencia efectuada por la demandante al artículo 10, apartado 5, del Reglamento antidumping de base y al artículo 16, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base, procede señalar que estas disposiciones se refieren a situaciones particulares en las que las instituciones se han servido del instrumento del «registro» de las importaciones con arreglo al artículo 14, apartado 5, del Reglamento antidumping de base o al artículo 24, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base. Además, dichas disposiciones establecen la fecha de

aplicación de las medidas provisionales como momento inicial para el cómputo de la retroactividad. Pues bien, ninguna de las referidas hipótesis es aplicable en el caso de autos, al no haberse registrado las importaciones por la Comisión ni haberse adoptado medidas provisionales.

- 119 Habida cuenta de que la situación del presente asunto no corresponde, pues, a ninguna de las hipótesis previstas expresamente en el Reglamento antidumping de base ni en el Reglamento antisubvenciones de base, procede evaluar si, como afirma la demandante (véanse los apartados 69 a 71 de la presente sentencia), no existe ningún otro fundamento jurídico para la adopción del artículo 2 de la parte dispositiva del Reglamento impugnado.
- 120 La Comisión y el Consejo se remiten al contexto particular del presente asunto para explicar el criterio adoptado en el Reglamento impugnado. A este respecto, la Comisión señaló que una interpretación sistemática del Reglamento antidumping de base y del Reglamento antisubvenciones de base conducía a entender que podían aplicarse automáticamente los derechos definitivos inicialmente establecidos sobre los productos objeto de los compromisos de la demandante, como consecuencia directa de la medida consistente en la denuncia de la aceptación de dichos compromisos por la Comisión.
- 121 El Consejo indicó que el Reglamento antidumping de base y el Reglamento antisubvenciones de base no contemplaban explícitamente el supuesto, «probablemente el más frecuente», en el que, como en el presente asunto, la Comisión inicia de oficio una investigación sobre el incumplimiento del compromiso. Además, el Consejo rebatió el criterio según el cual, dado que este tipo de investigación no está contemplado explícitamente en el Reglamento antidumping de base ni en el Reglamento antisubvenciones de base y que estos últimos tampoco facultaban expresamente a la Comisión a invalidar las facturas del compromiso, debía concluirse que dicha práctica era ilegal (véase, igualmente, el apartado 90 de la presente sentencia). El Consejo añade que el concepto de «facturas del compromiso», como instrumento para materializar los compromisos aceptados, se desarrolló en la práctica decisoria de las instituciones de la Unión.
- 122 Según el Consejo, en el presente asunto, no era posible ni necesario proceder al establecimiento de derechos antidumping y compensatorios provisionales o al registro de los productos importados, habida cuenta de que la investigación ya había concluido y se habían fijado derechos definitivos, pese a que paralelamente la Comisión había aceptado los compromisos de la demandante y de otras empresas exportadoras chinas. El Consejo sostiene que los derechos provisionales no eran más que una medida precursora del establecimiento de derechos definitivos. En el presente asunto, según el Consejo, no era posible retroceder, el registro carecía de sentido y los derechos provisionales ya no podían ser pertinentes, toda vez que eran sustituidos por los definitivos. El Consejo aduce que el procedimiento seguido por la Comisión constituía un procedimiento particular que, a su juicio, se integraba en la práctica reiterada de las instituciones de la Unión en un contexto comparable.
- 123 El Consejo afirma que, en el presente asunto, debía apreciarse cuáles eran las facturas correspondientes del compromiso y, una vez invalidadas, aplicar los derechos antidumping y compensatorios adeudados, los cuales simplemente habían sido suspendidos. El Consejo alude también a la sentencia de 21 de febrero de 1984, *Allied Corporation y otros/Comisión* (239/82 y 275/82, EU:C:1984:68), apartado 21. Resalta el hecho de que las facturas del compromiso cumplían la misma finalidad que los registros de importaciones, a saber, la constancia formal de estas.
- 124 La Comisión y el Consejo destacan que la argumentación de la demandante va dirigida realmente a permitir a una empresa disfrutar de los beneficios que se derivan de una situación en la que, a falta de normas precisas al respecto, podía incumplir los compromisos que había adoptado, aunque hubieran sido aceptados por la Comisión, en principio con total impunidad en los casos de situaciones ya consumadas.

- 125 La demandante alega que la denuncia de la aceptación de un compromiso constituye, de por sí, una sanción suficiente, porque da lugar a que resulte mucho más difícil para el operador vender sus mercancías en el mercado de la Unión de forma rentable.
- 126 El Consejo y la Comisión sostienen que, contrariamente a lo que alegaba la demandante, es posible interpretar el artículo 14, apartado 1, del Reglamento antidumping de base, así como el artículo 24, apartado 1, del Reglamento antisubvenciones de base, en el sentido de que ponen en manos de las instituciones de la Unión la labor de imponer requisitos de conformidad a los compromisos y de establecer los correspondientes procedimientos. Dichas instituciones subrayan que los citados artículos, titulados «Disposiciones generales», disponen que los derechos antidumping o los derechos compensatorios, provisionales o definitivos, serán establecidos mediante reglamento y percibidos por los Estados miembros según la forma, el tipo y demás criterios fijados en el reglamento que los establezca.
- 127 El Consejo y la Comisión subrayan, en particular, que las disposiciones citadas en el apartado 126 de la presente sentencia hacen referencia a los «demás criterios», entre ellos, la posibilidad de vigilar el cumplimiento de un compromiso por medio de facturas del compromiso. Consideran que, por consiguiente, cabe deducir la competencia de las instituciones de la Unión para invalidar las facturas del compromiso y ordenar a las autoridades aduaneras que recauden los derechos «sobre las importaciones de que se trate». Procede, pues, evaluar si estas disposiciones constituían una base jurídica suficiente que permitía la adopción del artículo 2 del Reglamento impugnado.
- 128 Sobre este punto, con carácter preliminar, conviene señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en el apartado 58 de la sentencia de 15 de marzo de 2018, *Deichmann* (C-256/16, EU:C:2018:187), a la que se remitió la Comisión en la vista, que del tenor del artículo 14, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1225/2009 se infiere que el legislador de la Unión no ha pretendido determinar de manera exhaustiva los elementos relativos a la percepción de los derechos antidumping que puede fijar la Comisión.
- 129 La sentencia de 15 de marzo de 2018, *Deichmann* (C-256/16, EU:C:2018:187), se refería a un reglamento de la Comisión en cuyo artículo 1 se habían previsto requerimientos con el objeto de mantener la percepción de los derechos antidumping impuestos mediante reglamentos definitivos y de prórroga, obligando a las autoridades aduaneras nacionales a esperar a que la Comisión determine los tipos a los que esos derechos deberían haberse fijado, en ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia por la que se anularon los derechos inicialmente establecidos. De este modo, el requerimiento consistía básicamente en que las autoridades aduaneras nacionales debían esperar a conocer qué derechos se adeudaban realmente antes de pronunciarse sobre las solicitudes de devolución presentadas por los operadores que hubieran pagado los referidos derechos. Por lo tanto, en la situación controvertida en el citado asunto se ventilaba la cuestión de cuál era el importe de los derechos inicialmente pagados por las partes que debían ser reembolsados a estas por las autoridades aduaneras.
- 130 Pues bien, a diferencia de la situación enjuiciada en la sentencia de 15 de marzo de 2018, *Deichmann* (C-256/16, EU:C:2018:187), la cuestión suscitada en el caso de autos, a saber, el establecimiento en un primer momento de derechos antidumping y antisubvenciones que deberían haberse devengado de no existir un compromiso que posteriormente ha sido incumplido o denunciado, está cubierta por las disposiciones expresas de los artículos 8, apartado 10, y 10, apartado 5, del Reglamento antidumping de base, así como por las de los artículos 13, apartado 10, y 16, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base. Así pues, la cuestión de si el proceder de la Comisión en este caso contaba con un fundamento jurídico establecido por el legislador o se apartaba de toda base jurídica debe evaluarse a la luz de las referidas disposiciones, en el contexto específico de las consecuencias que pueden extraerse de una retirada de la aceptación de un compromiso.

- 131 A este respecto, no se ha de olvidar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tomarse en consideración no solamente su redacción y los objetivos que persigue, sino también su contexto y el conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión [véase la sentencia de 8 de julio de 2019, Comisión/Bélgica (artículo 260 TFUE, apartado 3 — Redes de alta velocidad), C-543/17, EU:C:2019:573, apartado 49 y jurisprudencia citada]. Además, cuando se trata de determinar si una disposición tiene un alcance retroactivo, de la disposición en cuestión debe desprenderse claramente que procede atribuirle dicho efecto (véase, por analogía, la sentencia de 24 de septiembre de 2002, Falck y Acciaierie di Bolzano/Comisión, C-74/00 P y C-75/00 P, EU:C:2002:524, apartado 119).
- 132 La voluntad del legislador de regular de manera explícita, en los Reglamentos de base, las consecuencias del incumplimiento o de la retirada de los compromisos, estableciendo un marco legal para la imposición con efectos retroactivos de los derechos adeudados a falta de tales compromisos, se deduce de diversos considerandos de dichos Reglamentos.
- 133 De esta manera, el considerando 14 del Reglamento antidumping de base indica lo siguiente:
- «Es preciso establecer los procedimientos para la aceptación de compromisos que impliquen la eliminación del dumping y del perjuicio y que hagan innecesario el establecimiento de derechos provisionales o definitivos. También procede especificar las consecuencias del incumplimiento o denuncia de un compromiso y que pueden establecerse derechos en casos de supuesto incumplimiento o cuando sean necesarias nuevas investigaciones para completar las conclusiones. Al aceptar su contenido, se debe velar por que los compromisos propuestos y su aplicación no den lugar a un comportamiento anticompetitivo.»
- 134 El considerando 12 del Reglamento antisubvenciones de base tiene un contenido que se corresponde con el texto que se acaba de transcribir.
- 135 Asimismo, el considerando 17 del Reglamento antidumping de base indica lo siguiente:
- «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. También es necesario prever la aplicación retroactiva de los derechos en caso de incumplimiento o denuncia de los compromisos.»
- 136 El considerando 16 del Reglamento antisubvenciones de base tiene un contenido idéntico.
- 137 Teniendo en cuenta la sistemática y los fines de los Reglamentos de base de este modo recordados, que revelan, por un lado, la voluntad del legislador de regular los procedimientos que pueden utilizarse con objeto de extraer las consecuencias de una denuncia de la aceptación de un compromiso por la Comisión y, por otro lado, las disposiciones, mencionadas en los apartados 69 y 70 de la presente sentencia, mediante las que se realizó esa voluntad del legislador, procede rechazar la interpretación propuesta por la Comisión y el Consejo que conduce a deducir, de la referencia que se hace en el artículo 14, apartado 1, del Reglamento antidumping de base así como en el artículo 24, apartado 1, del Reglamento antisubvenciones de base, a los «demás criterios» de percepción de derechos, la facultad de las instituciones de la Unión encargadas de la ejecución de los Reglamentos de base de exigir, en el marco de dicha competencia de ejecución, el pago por las empresas afectadas de la totalidad de los derechos adeudados por las operaciones correspondientes a las facturas del compromiso posteriormente anuladas.
- 138 Esta conclusión es igualmente válida en relación con la argumentación de la Comisión y el Consejo según la cual es posible deducir tal facultad del tenor del artículo 8, apartado 9, del Reglamento antidumping de base y del artículo 13, apartado 9, del Reglamento antisubvenciones de base, conforme a los cuales, una vez retirada la aceptación de los compromisos, los derechos deben aplicarse

automáticamente. En efecto, es obligado señalar que tal aplicación automática se ha establecido dentro de los límites fijados expresamente por los artículos 8, apartado 10, y 10, apartado 5, del Reglamento antidumping de base así como por los artículos 13, apartado 10, y 16, apartado 5, del Reglamento antisubvenciones de base.

- 139 La anterior conclusión no resulta desvirtuada por ninguno de los restantes argumentos formulados por la Comisión y el Consejo.
- 140 En primer lugar, por lo que se refiere a las alegaciones del Consejo, evocadas en los apartados 122 y 123 de la presente sentencia, en esencia, por un lado, consisten en que no cabe imponer derechos provisionales con motivo de sospechas de incumplimiento de los compromisos sobre la base del artículo 8, apartado 10, del Reglamento antidumping de base y del artículo 13, apartado 10, del Reglamento antisubvenciones de base, toda vez que previamente ya se ha decidido imponer derechos definitivos. Por otro lado, el Consejo sostiene también que el recurso a las facturas del compromiso es asimilable a un registro de las importaciones en el sentido del artículo 14, apartado 5, del Reglamento antidumping de base. Según el Consejo, de ello se sigue que las disposiciones antes citadas, o bien no son aplicables a los hechos del litigio o bien vienen a refrendar la práctica de las facturas del compromiso.
- 141 A este respecto, por lo que hace, en primer término, a la primera alegación, relativa a la imposibilidad de aplicar derechos provisionales en el caso de autos por el anterior establecimiento de derechos definitivos, procede observar que, suponiendo que fuera fundada, no permite cuestionar la conclusión según la cual los Reglamentos de base establecen hipótesis delimitadas con precisión en las que los derechos adeudados en caso de incumplimiento de compromisos pueden imponerse con carácter retroactivo. Por lo demás, como señala acertadamente la demandante, el artículo 8, apartado 10, del Reglamento antidumping de base y el artículo 13, apartado 10, del Reglamento antisubvenciones de base tratan de dos situaciones diferentes. Pues bien, solo la segunda situación supone que «no se [ha] concluido la investigación que condujo al [compromiso]» y, por tanto, que no se han establecido derechos definitivos.
- 142 Por lo que respecta, seguidamente, a la supuesta asimilación de las facturas del compromiso a un registro de las importaciones en el sentido del artículo 14, apartado 5, del Reglamento antidumping de base, basta observar que estas disposiciones limitan el recurso a las medidas de registro obligatorio de las importaciones a un período de nueve meses. Así pues, aun suponiendo que un registro en el sentido del artículo 14, apartado 5, del Reglamento antidumping de base sea asimilable al establecimiento de una factura del compromiso, el alcance temporal de la invalidación de las facturas del compromiso declarada a tenor de las disposiciones impugnadas excede de los límites impuestos por el Reglamento antidumping de base.
- 143 Por añadidura, en lo tocante a la referencia que hizo el Consejo a la sentencia de 21 de febrero de 1984, *Allied Corporation y otros/Comisión* (239/82 y 275/82, EU:C:1984:68), apartado 21, se ha de advertir que esta no afecta a la existencia de una facultad de la Comisión de adoptar medidas retroactivas, en caso de retirada de la aceptación de un compromiso, y en particular de ordenar a las autoridades aduaneras nacionales que recauden derechos antidumping y compensatorios definitivos tal como se habrían devengado inicialmente. En efecto, dicha sentencia se refiere a un asunto en el que, tras denunciar un compromiso, la Comisión debía aplicar a la mayor brevedad medidas «provisionales» si consideraba que los intereses de la Unión aconsejaban tal proceder. En tales circunstancias se precisó que la Comisión debía utilizar «la información disponible». Se indicó en particular, en el apartado 21 de la citada sentencia, que, dado que la propia suscripción de un compromiso permite suponer la existencia efectiva de dumping, no cabe exigir a la Comisión que inicie una nueva investigación en el momento en que se cancela dicho compromiso.

- ¹⁴⁴ En segundo lugar, deben rechazarse por intrascendentes para el presente litigio las referencias hechas por el Consejo a los considerandos 18 y 19 del Reglamento n.º 461/2004 (véase el apartado 104 de la presente sentencia). En efecto, los considerandos citados por el Consejo no mencionan la cuestión de la aplicación retroactiva de los derechos que se habrían adeudado a falta del compromiso que posteriormente ha sido retirado o incumplido.
- ¹⁴⁵ En tercer lugar, en lo que respecta a las remisiones efectuadas por la Comisión a determinadas circunstancias o a otras sentencias producidas en materia de derechos de aduana, relativas a facturas sin firma presentadas por el importador para el despacho aduanero o incluso a situaciones en las que un control *a posteriori* demostraba que se había concedido indebidamente un arancel preferencial (apartado 109 de la presente sentencia), procede señalar que los fines y la sistemática inherentes a los Reglamentos de base, tal como han sido recordados en los apartados anteriores, impiden acudir a una aplicación por analogía de las razones que se invocan en la ejecución de la legislación aduanera.
- ¹⁴⁶ En cuarto lugar, la Comisión indica, en los apartados 49 y siguientes de su escrito de contestación a la demanda, para defender que, en el presente asunto, la norma jurídica era especialmente clara, que la Decisión 2013/423 contenía, en particular en sus considerandos 14 y 15, disposiciones que alertaban sobre las consecuencias del incumplimiento de los compromisos. La Comisión y el Consejo se refieren también a varios casos anteriores que, a su juicio, ponen de manifiesto que la obligación de presentar facturas del compromiso y la posibilidad de que estas sean invalidadas no eran nuevas, y que el proceder de la Comisión en tales casos tampoco constituía una modificación de una «práctica» institucional anterior.
- ¹⁴⁷ Pues bien, la antigüedad que la Comisión y el Consejo atribuyen a esta práctica, aun dándose la circunstancia de que era conocida por la demandante, carece de trascendencia frente a la conclusión de que se trata de una práctica desprovista de base jurídica.
- ¹⁴⁸ Por otra parte, habida cuenta de que la solución del presente litigio tampoco se funda en las alegaciones de la demandante en cuanto a la existencia de una supuesta práctica anterior consistente en eximir de los derechos antidumping o compensatorios a las importaciones realizadas antes de la denuncia de la aceptación de un compromiso, no es necesario pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión en relación con este punto (véase el apartado 84 de la presente sentencia). En cualquier caso, procede desestimar dicha excepción de inadmisibilidad, puesto que la problemática de la práctica de la prueba de un hecho alegado en apoyo de una pretensión no afecta a la admisibilidad de esta sino a su prosperabilidad por razones de fondo (véase, por analogía, el auto de 27 de abril de 2017, CJ/ECDC, T-696/16 REV y T-697/16 REV, no publicado, EU:T:2017:318, apartado 39). Se ha de señalar, además, que del tenor del artículo 76, letra f), del Reglamento de Procedimiento y, en particular, de la expresión «si ha lugar» se deduce que no es obligatorio que la demanda contenga proposición de prueba. La única sanción en materia de proposición de prueba es la que se impone por la presentación tardía de una prueba que, injustificadamente, se aporta por primera vez, en la fase de réplica o de dúplica o, con carácter excepcional, antes de la terminación de la fase oral del procedimiento o antes de que el Tribunal General decida resolver sin fase oral (artículo 85, apartados 2 y 3, del Reglamento de Procedimiento) (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de febrero de 2005, Chiquita Brands y otros/Comisión, T-19/01, EU:T:2005:31, apartado 71).
- ¹⁴⁹ En quinto lugar, la Comisión sostiene que su intención era reforzar la eficacia de los compromisos, completar la competencia de las autoridades aduaneras nacionales y proceder de manera que la demandante no pudiera burlar los controles *a posteriori* efectuados por dichas autoridades aduaneras, pese a haberse puesto de manifiesto que vendía productos cubiertos por el compromiso a través de importadores de la Unión vinculados que no figuraban como partes en el compromiso, es decir, por un canal de ventas no autorizado por el acuerdo.

- 150 Con carácter preliminar, es pertinente observar que, en los apartados 31 a 37 de la réplica, la demandante reaccionó a las aseveraciones de la Comisión concernientes al reparto de competencias en el presente contexto entre las autoridades nacionales aduaneras y las instituciones de la Unión (véase el apartado 72 de la presente sentencia). La Comisión adujo en la réplica que los argumentos expuestos en la réplica eran nuevos y, por tanto, inadmisibles. En la vista, sin embargo, admitió la hipótesis de que la demandante se hubiera limitado en realidad a aportar datos fácticos. Dado que la demandante precisó al respecto que no había tenido intención de plantear un motivo nuevo basado en el código aduanero de la Unión, procede considerar que la excepción de inadmisibilidad formulada por la Comisión ha resultado carente de objeto.
- 151 En cuanto a la justificación en Derecho de la alegación de la Comisión, no puede obviarse que, como afirma la demandante, el hecho de retirar la aceptación de los compromisos ya produjo, como tal, consecuencias negativas en el operador que los había suscrito que representaban una sanción importante (véase el apartado 125 de la presente sentencia). Por añadidura, no puede tratarse, como alegan la Comisión y el Consejo, de un caso semejante a una situación en la que el operador que ha incumplido sus compromisos queda impune o incluso a una situación que le permita aprovecharse libremente de tal infracción. En efecto, debe señalarse que no está prohibido todo acto dirigido a la recaudación de derechos antidumping o antisubvenciones, sino que corresponde a las instituciones de la Unión tener en cuenta los límites relativos al procedimiento que se derivan, a este respecto, del Reglamento antidumping de base y del Reglamento antisubvenciones de base.
- 152 Por las razones expuestas, procede concluir que los Reglamentos de base no pueden constituir un fundamento jurídico suficiente para la adopción de las disposiciones impugnadas.

Sobre la excepción de ilegalidad

- 153 Es necesario examinar también si, a pesar de la falta de base jurídica suficiente en los Reglamentos de base, el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 podrían servir de fundamento jurídico para las disposiciones impugnadas.
- 154 A este respecto, la demandante apoya su recurso también en una excepción de ilegalidad del artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y del artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013, basada en una supuesta infracción de los artículos 8 y 10, apartado 5, del Reglamento n.º 1225/2009, así como de los artículos 13 y 16, apartado 5, del Reglamento n.º 597/2009, en su versión aplicable en la fecha en que se adoptaron los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013.
- 155 En el artículo 3, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y en el artículo 2, apartado 2, del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 se formula una autorización a la Comisión para identificar operaciones por las que «se originará una deuda aduanera en el momento de la aceptación de la declaración de despacho a libre práctica» cuando la Comisión retire su aceptación del compromiso, de conformidad con el artículo 8, apartado 9, del Reglamento n.º 1225/2009 o con el artículo 13, apartado 9, del Reglamento n.º 597/2009, adoptando un reglamento o una decisión relativos a operaciones específicas y en los que las facturas correspondientes son declaradas nulas.
- 156 La demandante sostiene, en esencia, que el Consejo, al actuar como autoridad de ejecución y no como legislador, no podía delegar en la Comisión la facultad de invalidar las facturas del compromiso con la mera denuncia de la aceptación de un compromiso ni ordenar a las autoridades aduaneras que recaudaran los derechos sobre las mercancías ya despachadas a libre práctica en el territorio aduanero de la Unión. De este modo, tales alegaciones deben entenderse referidas, en particular, a las disposiciones del artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y del artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013.

- 157 Por razones análogas a las ya expuestas en los apartados 128 a 140 de la presente sentencia, sobre la sistemática general del Reglamento antidumping de base y del Reglamento antisubvenciones de base, debe acogerse la excepción de ilegalidad de la demandante relativa al artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y al artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013. En efecto, por un lado, estas disposiciones no contemplan los supuestos de los artículos 8 y 10, apartado 5, del Reglamento n.º 1225/2009 ni de los artículos 13 y 16, apartado 5, del Reglamento n.º 597/2009, en su versión aplicable en el momento en que se adoptaron los Reglamentos de Ejecución n.ºs 1238/2013 y 1239/2013, y no muestran conformidad con estos. Por otro lado, de la sistemática general de los Reglamentos n.ºs 1225/2009 y 597/2009 tampoco resulta que el Consejo pudiera habilitar a la Comisión, mediante un reglamento de ejecución, a establecer, sin limitar en el tiempo dicho procedimiento, que, a raíz de la denuncia de su aceptación de un compromiso y de la invalidación de las correspondientes facturas, «se [debía originar] una deuda aduanera en el momento de la aceptación de la declaración de despacho a libre práctica [...]».
- 158 Por lo tanto, procede concluir que el artículo 3, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1238/2013 y el artículo 2, apartado 2, letra b), del Reglamento de Ejecución n.º 1239/2013 son inaplicables al caso de autos.

Sobre el anexo C.3 de la réplica

- 159 En tales circunstancias, no es necesario pronunciarse sobre la admisibilidad del anexo C.3 de la réplica. En efecto, con independencia de si el documento en cuestión, titulado *Monitoring of Undertaking — Finding following the verification visit*, que remite en su encabezamiento a la Dirección General de Comercio de la Comisión, podía estar en posesión del abogado de la demandante y ser utilizado en el presente asunto, procede concluir que, en definitiva, no se trata más que de un ejemplo de un criterio administrativo que la Comisión había adoptado en un caso concreto, en el cual, por otra parte, no ha resultado que se dieran las mismas circunstancias que en el caso de autos. De aquel caso se desprende, en esencia, que la Comisión, tras hacer constar un incumplimiento de un compromiso particular, había considerado, con todo, que no era necesario ningún acto por su parte. Pues bien, en el presente asunto, la solución del litigio no se basa en la comparación de los diferentes criterios que la Comisión había podido adoptar en su práctica anterior, en un contexto de incumplimientos de compromisos por los operadores afectados.

Conclusión

- 160 A la vista del conjunto de las consideraciones que preceden, procede acoger el motivo único de la demandante y declarar, en consecuencia, la nulidad de las disposiciones impugnadas.

Costas

- 161 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Según el artículo 138, apartado 1, del mismo Reglamento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.
- 162 Al haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la demandante, conforme a lo solicitado por esta. El Consejo cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Cuarta)

decide:

- 1) Anular el artículo 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2146 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2016, por el que se denuncia la aceptación del compromiso de dos productores exportadores con arreglo a la Decisión de Ejecución 2013/707/UE, que confirma la aceptación de un compromiso propuesto en relación con los procedimientos antidumping y antisubvenciones relativos a las importaciones de módulos fotovoltaicos de silicio cristalino y componentes clave (como células) originarios o procedentes de la República Popular China durante el período de aplicación de las medidas definitivas, en cuanto se refiere a Jiangsu Seraphim Solar System Co. Ltd.**
- 2) Condenar a la Comisión Europea a cargar, además de con sus propias costas, con las de Jiangsu Seraphim Solar System.**
- 3) El Consejo de la Unión Europea cargará con sus propias costas.**

Kanninen

Schwarcz

Iliopoulos

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de julio de 2020.

Firmas