Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 8 de julio de 2021 [1]

Asuntos acumulados C-884/19 P y C-888/19 P

Comisión Europea
contra
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (C-884/19 P)
y
GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH
contra
Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd,

Comisión Europea (C-888/19 P)

«Recurso de casación — Devolución — Dumping — Reglamento de Ejecución (UE) n.º 470/2014 — Importaciones de vidrio solar originario de China — Artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento (CE) n.º 1225/2009 — Concepto de "distorsión significativa de los costes de producción y de la situación financiera de las empresas" — Regímenes fiscales preferenciales»

1. Cuando en un procedimiento antidumping un productor exportador procedente de un país sin economía de mercado que sea miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) solicita acogerse al trato de economía de mercado (en lo sucesivo, «TEM»), ¿qué alcance debe atribuirse al requisito en virtud del cual debe demostrar que su situación financiera no sufre distorsiones significativas heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado y, en particular, cómo debe tratar la Comisión medidas como los regímenes fiscales preferenciales que dan lugar a distorsiones de la situación financiera de la empresa, pero no se refieren específicamente a la fabricación y venta del producto similar?

2. Esta es, en esencia, la cuestión fundamental planteada en los presentes asuntos acumulados, que versan sobre dos recursos de casación mediante los que, respectivamente, la Comisión Europea y GMB Glasmanufaktur Brandenburg GmbH (en lo sucesivo, «GMB») solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 24 de septiembre de 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Comisión (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»). [2] En la sentencia recurrida, dictada a raíz de la devolución ordenada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 2018, Comisión/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2018:132; en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Xinyi»), el Tribunal General anuló de nuevo el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 470/2014 de la Comisión, de 13 de mayo de 2014, por el que

[1] Lengua original: italiano.

[2] T-586/14 RENV, EU:T:2019:668.

se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de vidrio solar originario de la República Popular China (en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»). [3]

I. Marco jurídico

3. En la época en la que se produjeron los hechos que dieron lugar al litigio principal, las disposiciones que regulaban la adopción de medidas antidumping por la Unión Europea figuraban en el 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 [4] (en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

4. El artículo 2 del Reglamento de base, titulado «Determinación de la existencia del dumping», disponía lo siguiente en su apartado 7:

«a) En el caso de importaciones procedentes de los países sin economía de mercado […], el valor normal será determinado sobre la base del precio o del valor calculado en un país tercero de economía de mercado, o del precio que aplica dicho tercer país a otros países, incluida la Comunidad, o, si esto no fuera posible, sobre cualquier otra base razonable, incluido el precio realmente pagado o pagadero en la Comunidad por el producto similar, debidamente ajustado en caso de necesidad para incluir un margen de beneficio razonable. […]

b) En las investigaciones antidumping referentes a importaciones originarias de la República Popular de China, […] y de cualquier país sin economía de mercado que sea miembro de la OMC en la fecha de la apertura de la investigación, el valor normal se fijará de conformidad con los apartados 1 a 6, si se demuestra, de acuerdo con las alegaciones correctamente probadas de uno o más productores sujetos a investigación y de conformidad con los criterios y los procedimientos establecidos en la letra c), que para este productor o productores prevalecen unas condiciones de economía de mercado en relación con la fabricación y venta del producto similar afectado. Cuando este no sea el caso, se aplicarán las normas establecidas con arreglo a la letra a).

c) Las alegaciones a que se refiere la letra b) deben […] demostrar adecuadamente que el productor opera en condiciones de economía de mercado, es decir si:

– las decisiones de las empresas sobre precios, costes y consumos, incluidos, por ejemplo, las materias primas, coste de la tecnología y mano de obra, producción, ventas e inversión, se adoptan en respuesta a las señales de mercado que reflejan la oferta y la demanda, y sin interferencias significativas del Estado a este respecto, y los costes de los principales consumos reflejan sustancialmente los valores del mercado,

– las empresas poseen exclusivamente un juego de libros contables básicos que se utilizan a todos los efectos y que son auditados con la adecuada independencia conforme a los criterios normales en contabilidad internacional;

[3] DO 2014, L 142, p. 1.

[4] DO L 343, p. 51; corrección de errores en DO 2010, L 7, p. 22. Dicho Reglamento fue derogado por el 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).

– los costes de producción y la situación financiera de las empresas no sufren distorsiones significativas heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado y, particularmente, en relación con la depreciación de activos, deudas incobrables, comercio de trueque y pago por compensación de deudas;

– las empresas en cuestión están sometidas a las leyes relativas a la propiedad y la quiebra que garantizan la seguridad jurídica y la estabilidad necesarias para el funcionamiento de las empresas; y

– las operaciones de cambio se [efectúan] a los tipos del mercado. […]»

II. Hechos y Reglamento controvertido

5. Los hechos se exponen en los apartados 1 a 14 de la sentencia recurrida, a los que me remito para una información más pormenorizada. A efectos del presente procedimiento, me limito a recordar que, el 28 de febrero de 2013, la Comisión inició un procedimiento antidumping relativo a las importaciones de determinados productos de vidrio solar originario de la República Popular China.

6. El 21 de mayo de 2013, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings Ltd (en lo sucesivo, «Xinyi») — sociedad establecida en China que produce y exporta vidrio solar a la Unión Europea— presentó a la Comisión una solicitud dirigida a obtener el TEM, en el sentido del artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base, con el fin de que el valor normal se determinase, en lo que a ella respecta, de conformidad con el artículo 2, apartados 1 a 6, de dicho Reglamento y no con arreglo al método «del país análogo», al que se refieren las normas recogidas en el artículo 2, apartado 7, letra a), del citado Reglamento.

7. Mediante escritos de 22 de agosto de 2013 y de 13 de septiembre de 2013, la Comisión informó a Xinyi de que, pese a las observaciones presentadas por esta, no accedía a dicha solicitud ya que consideraba que no cumplía el criterio previsto en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base.

8. Según se desprende de los autos, la Comisión denegó la solicitud de Xinyi por considerar que esta no había conseguido demostrar que sus costes de producción y su situación financiera no sufrían distorsiones significativas heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado, en el sentido del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base. En particular, según la Comisión, Xinyi se había beneficiado de diferentes ventajas fiscales en relación con el impuesto sobre la renta. Por una parte, se había beneficiado del programa «2 Free 3 Half», que permitía a las sociedades con capital extranjero disfrutar de una exención fiscal total (0 %) durante dos años y, durante los tres años siguientes, de un tipo impositivo del 12,5 % en lugar del tipo normal del 25 %. Por otro lado, se había beneficiado del régimen fiscal de las empresas de alta tecnología, que somete a la sociedad a un tipo impositivo reducido del 15 % en lugar del 25 %.

9. El 13 de mayo de 2014, la Comisión adoptó el Reglamento controvertido, que confirmó que las solicitudes de concesión del TEM, y en particular la presentada por Xinyi, debían ser desestimadas y estableció un derecho antidumping definitivo del 36,1 % sobre las importaciones de ciertos productos de vidrio solar fabricados por Xinyi. En el considerando 33 del Reglamento controvertido, la Comisión rechazó en concreto el argumento con el que Xinyi había alegado que

los beneficios obtenidos gracias a los regímenes fiscales preferenciales y las subvenciones no habían representado una parte significativa de su volumen de negocio. En dicho considerando, la Comisión indicó específicamente que «este argumento, junto con otros, ya fue tratado en la carta que la Comisión envió al exportador el 13 de septiembre de 2013 informándole acerca de la determinación [de la concesión del TEM]. En particular, se subrayó que, debido a la naturaleza de esa ventaja, el beneficio absoluto recibido durante el [período de investigación] era irrelevante para determinar si la distorsión era "significativa"».

III. Procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia y sentencia recurrida

10. Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 7 de agosto de 2014, Xinyi solicitó la anulación del Reglamento controvertido, invocando cuatro motivos en apoyo de su recurso. En el primer motivo de recurso, dividido en dos partes, Xinyi alegó una infracción del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base.

11. Mediante la sentencia de 16 de marzo de 2016,[5] el Tribunal General estimó la primera parte del primer motivo en el que Xinyi había alegado que la Comisión había incurrido en error manifiesto de apreciación al considerar que las ventajas fiscales de las que se había beneficiado constituían distorsiones «heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado» en el sentido del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base.

12. A raíz del recurso de casación interpuesto por la Comisión contra tal sentencia, el Tribunal de Justicia la anuló mediante la sentencia Comisión/Xinyi, en la que declaró que el Tribunal General había cometido diversos errores de Derecho en la interpretación del requisito relativo a la existencia de una distorsión «heredada del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado». En consecuencia, el Tribunal de Justicia devolvió el asunto al Tribunal General y reservó la decisión sobre las costas.

13. Tras la devolución ordenada en la sentencia Comisión/Xinyi, el Tribunal General retomó el procedimiento y el 24 de septiembre de 2019 dictó la sentencia recurrida.

IV. Sentencia recurrida

14. En la sentencia recurrida el Tribunal General examinó la segunda parte del primer motivo de recurso, en la que Xinyi había alegado que la Comisión había incurrido en error al considerar que las distorsiones derivadas de los regímenes fiscales preferenciales controvertidos eran significativas en relación con sus costes de producción y su situación financiera, en el sentido del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base.

15. Después de recordar los principios jurisprudenciales sobre la aplicación del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, el Tribunal General, en primer lugar, interpretó en los apartados 55 a 61 de la sentencia recurrida lo dispuesto en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, de dicho Reglamento.

[5] Sentencia de 16 de marzo de 2016, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Comisión (T-586/14, EU:T:2016:154).

16. Declaró que en virtud del artículo 2, apartado 7, letra b), del citado Reglamento, los criterios con arreglo a los cuales se examina la procedencia de una solicitud de concesión del TEM, incluidos por tanto los criterios previstos en la letra c), tercer guion, de tal disposición, consisten en determinar si prevalecen las condiciones de economía de mercado «en relación con la fabricación y venta del producto similar» y reflejan la voluntad del legislador de la Unión de verificar que el productor exportador que presenta dicha solicitud opera, en relación con la fabricación y venta del producto similar afectado, con arreglo a principios que permitan calcular el valor normal.

17. El Tribunal General señaló que, en este contexto, la disposición establecida en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base se refiere a los costes de producción y a la situación financiera de la empresa desde la óptica de parámetros que mantienen un vínculo directo con los métodos de cálculo del valor normal expuestos en el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base, es decir, la depreciación de los activos, las deudas incobrables, el comercio de trueque y el pago por compensación de deudas. El Tribunal General consideró que, aunque tal enumeración es indicativa, como lo demuestra el uso del adverbio «particularmente»,[6] el uso de este término no permite a la Comisión denegar una solicitud de concesión del TEM sobre la base de circunstancias que, aun cuando guarden relación con la situación financiera de la empresa en sentido amplio, no implican automáticamente una distorsión «significativa» de los factores que determinan los datos relativos a la fabricación y venta del producto similar afectado. En apoyo de estas consideraciones, el Tribunal General citó, por analogía, la sentencia de 19 de julio de 2012, Consejo/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471; en lo sucesivo, sentencia «Consejo/Zhejiang Xinan»).

18. El Tribunal General dedujo de ello que, en el caso de medidas que afecten a la situación financiera de la empresa en general, corresponde a la Comisión apreciar, a la luz de las pruebas aportadas durante el procedimiento administrativo, si dichas medidas son efectivamente la causa de una distorsión significativa de tal situación en relación con la producción o la venta del producto similar. En efecto, según el Tribunal General, por una parte, el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base se refiere a distorsiones efectivas, y no solo potenciales, de los costes de producción y de la situación financiera. Por otra parte, el carácter «significativo» de la distorsión de que se trate debe valorarse en relación con la finalidad de la citada disposición, que tiene por objeto garantizar que los datos relativos a los costes de producción y a la situación financiera de la empresa no se vean distorsionados hasta el punto de que la eventual aplicación del artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base dé lugar a resultados artificiales que desvirtúen los objetivos de una investigación antidumping.

19. De conformidad con esta interpretación, en segundo lugar, el Tribunal General, en los apartados 62 a 73 de la sentencia recurrida, aplicó la disposición en cuestión al caso de autos. En particular, el Tribunal General consideró que, al referirse en los escritos de 22 de agosto de 2013 y de 13 de septiembre de 2013 al «impacto global» de la medida de que se trata, que consiste en la posibilidad de «atraer capitales con tipos reducidos», para fundamentar la denegación de la concesión del TEM a Xinyi, la Comisión había invocado motivos referentes a la situación financiera de la empresa desde una perspectiva eminentemente abstracta, sin relación con los elementos relativos a la fabricación y venta del producto similar afectado. Según dicho Tribunal,

[6] «In particular» en la versión inglesa, «notamment» en la versión francesa, «insbesondere» en la versión alemana, «anche» en la versión italiana, «nomeadamente» en la versión portuguesa y «in het bijzonder» en la versión neerlandesa. Parece existir una imprecisión en la traducción italiana de la disposición en cuestión, ya que en esa versión el término «anche» se refiere solo al primer elemento previsto en dicha disposición, es decir, «la depreciación de los activos», mientras que en las otras versiones lingüísticas los términos antes mencionados se sitúan antes de la enumeración de los diversos elementos señalados y, por tanto, especifican de forma inequívoca el carácter meramente indicativo de esa enumeración. Sin embargo, este carácter indicativo no es cuestionado en modo alguno.

por una parte, el régimen del impuesto de sociedades afecta al tratamiento fiscal de los beneficios obtenidos en un ejercicio determinado y no pretende ni supone influir en el importe o en el tipo de dichos beneficios, ni en otros elementos, en su condición de componentes del valor normal que la Comisión debe calcular, de conformidad con el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base. Por otra parte, la mera posibilidad de que un régimen impositivo preferencial atraiga inversores al capital de una empresa no basta para considerar que su situación financiera sufra efectivamente distorsiones importantes.

20. El Tribunal General declaró a continuación que el volumen de negocio de una empresa es un indicador pertinente de su poder económico y financiero a partir del cual obtiene sus beneficios y que, por consiguiente, al afirmar que las distorsiones en cuestión representaban el 1,14 % de su volumen de negocios, Xinyi había presentado efectivamente un dato, en principio fiable y pertinente, del impacto global de la medida fiscal examinada en su situación financiera. En estas circunstancias, según el Tribunal General, incumbía a la Comisión exponer, como mínimo, la relación entre la opción de invertir en el capital de la demandante, en su caso motivada por un régimen impositivo ventajoso, por una parte, y la distorsión de la situación financiera de la demandante, por otra, no de manera genérica y teórica, sino a la luz del objetivo perseguido por el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base.

21. En virtud de tales consideraciones, el Tribunal General concluyó que los motivos en los que se basó la Comisión para denegar la concesión del TEM de la demandante adolecían de error manifiesto de apreciación y, por consiguiente, estimó la segunda parte del primer motivo de recurso, anulando el Reglamento impugnado.

V. Pretensiones de las partes

22. Mediante sus recursos de casación,[7] tanto la Comisión como GMB solicitan al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida, desestime por infundada la segunda parte del primer motivo del recurso interpuesto en primera instancia, devuelva el asunto al Tribunal General para que pueda pronunciarse sobre los demás motivos del recurso interpuesto en primera instancia y se reserve la decisión sobre las costas del presente procedimiento y de las instancias anteriores relacionadas con el mismo.

23. Xinyi solicita al Tribunal de Justicia, en ambos asuntos, que desestime el recurso de casación y condene en costas a la Comisión y a GMB.

VI. Análisis de los recursos de casación

24. En apoyo de sus recursos de casación, la Comisión y GMB formulan tres motivos de casación, que coinciden en muchos aspectos. En sus primeros motivos, la Comisión y GMB critican la interpretación adoptada por el Tribunal General del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base. En sus segundos motivos, la Comisión y GMB invocan errores de Derecho en la aplicación de la citada disposición al caso de autos, mientras que en sus terceros motivos alegan irregularidades procesales.

[7] Por decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 11 de marzo de 2020, se acordó la acumulación de los asuntos C-884/19 P y C-888/18 P a efectos de la fase oral del procedimiento y de la sentencia.

A. Sobre los motivos basados en errores de Derecho en la interpretación del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base

1. Alegaciones de las partes

25. En sus primeros motivos de casación, por los que cuestionan los apartados 55 a 61 de la sentencia recurrida, la Comisión y GMB censuran la interpretación adoptada por el Tribunal General del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base. [8] Sostienen, en esencia, que el Tribunal General cometió un error al estimar que tales disposiciones suponen que una solicitud de TEM solo puede ser denegada cuando la aplicación del artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base pueda dar lugar a resultados artificiales, lo que equivaldría a afirmar que la Comisión está obligada a demostrar el efecto preciso en los precios y costes del productor exportador de la distorsión comprobada de su situación financiera.

26. En primer lugar, la Comisión sostiene que lo dispuesto en el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base carece de pertinencia en la interpretación del artículo 2, apartado 7, letras b) y c), tercer guion, de dicho Reglamento. Alega que de la jurisprudencia se desprende que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base refleja un enfoque propio del ordenamiento jurídico de la Unión, de modo que no cabe apreciar una correspondencia entre las normas contenidas en tal disposición y el artículo 2 del «Acuerdo antidumping» de la OMC, [9] que ha sido transpuesto en el ordenamiento jurídico de la Unión mediante el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base. A su juicio, únicamente para el criterio previsto en la primera parte del primer guion del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base el legislador de la Unión ha exigido la demostración de un efecto concreto en los precios y costes, es decir, en los elementos pertinentes en orden al análisis conforme al artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base.

27. En segundo lugar, la Comisión y GMB consideran errónea la vinculación efectuada por el Tribunal General entre el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base y los elementos que han de tomarse en consideración en el cálculo conforme al artículo 2, apartados 1 a 6, de dicho Reglamento. Afirman, por una parte, que el citado precepto no especifica ninguna obligación de establecer un vínculo entre las distorsiones comprobadas de la situación financiera del productor exportador de que se trata y elemento alguno relativo a la fabricación o venta del producto similar en cuestión. Por otra parte, la enumeración prevista en dicho tercer guion tiene carácter meramente indicativo y tres de los cuatro factores mencionados en esa disposición no se recogen en el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base.

28. En tercer lugar, la Comisión y GMB sostienen que las conclusiones del Tribunal de Justicia en la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan respecto a lo previsto en el artículo 2, apartado 7, letra c), primer guion, del Reglamento de base, en las que se basó el Tribunal General, no son aplicables a la disposición contenida en el tercer guion.

29. En cuarto lugar, la Comisión y GMB aducen que la interpretación del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base adoptada por el Tribunal General priva de significado propio y, por tanto, de efecto útil a la expresión «situación financiera». Conforme a tal interpretación, solo se admitiría la existencia de una distorsión de la situación financiera si la

[8] La Comisión alega también una vulneración del artículo 2, apartado 7, letra b) del Reglamento de base. El primer motivo de casación formulado por GMB se dirige únicamente contra los apartados 59, 60, 61 y 68 de la sentencia recurrida.

[9] Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (DO L 336, p. 103).

Comisión demostrase al mismo tiempo que dicha distorsión desvirtúa también los costes de producción. A su juicio, esto resulta contrario a la voluntad del legislador de prever dos alternativas en la disposición en cuestión.

30. En quinto lugar, la Comisión afirma que el carácter erróneo de la vinculación establecida por el Tribunal General entre los apartados 1 a 6 y el apartado 7 del artículo 2 del Reglamento de base es confirmado también, desde un punto de vista sistemático, por el hecho de que los dos últimos guiones del artículo 2, apartado 7, letra c), son de naturaleza macroeconómica y no guardan relación alguna con los apartados 1 a 6. GMB alega que la propia estructura de las disposiciones del artículo 2, apartado 7, letras b) y c), del Reglamento de base pone de manifiesto que no se requiere un examen dirigido a constatar una relación entre la situación financiera y la fabricación y venta del producto similar de que se trata. Dicha estructura indica que el Reglamento de base ya toma en consideración la situación financiera como un factor que tiene incidencia en la fabricación y venta del producto similar.

31. En la segunda parte de su primer motivo, GMB aduce que, en los apartados 68, 69 y 72 de la sentencia recurrida, el Tribunal General interpretó erróneamente el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base, al invertir la carga de la prueba trasladándola desde el productor exportador que solicita el TEM a la Comisión. Sin embargo, a su juicio, se deduce de forma inequívoca del artículo 2, apartado 7, letra b), de dicho Reglamento, así como de la jurisprudencia, que incumbe al productor exportador demostrar que prevalecen las condiciones de economía de mercado en relación con la fabricación y venta del producto similar.

32. Xinyi rebate las alegaciones formuladas por la Comisión y GMB, y considera que la interpretación realizada por el Tribunal General del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base es correcta y se atiene a la voluntad del legislador de la Unión y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

33. En primer lugar, sostiene que la alegación de la Comisión según la cual la expresión «en relación con la fabricación y venta del producto similar» contenida en el artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base se refiere únicamente a la primera parte del primer guion del artículo 2, apartado 7, letra c), de dicho Reglamento es incompatible con el propio tenor del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del mismo, del que resulta que el criterio de concesión del TEM que se prevé se refiere también a los costes de fabricación del producto similar. Aduce, además, que la Comisión no explicó cuál es la finalidad de los otros cuatro criterios de concesión del TEM, más allá de la de permitir la utilización de los costes y precios de venta internos en China durante el período de investigación, en caso de que tales costes y precios de venta sean adecuados para calcular el valor normal. A su juicio, la Comisión efectuó una interpretación de esos otros criterios sin relación con la finalidad del artículo 2, apartado 7, letras b) y c), del Reglamento de base.

34. En segundo lugar, Xinyi alega que el Tribunal General podía aplicar correctamente por analogía la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan. Observa que, de hecho, tanto en ese asunto como en el caso de autos las instituciones de la Unión rechazaron examinar las pruebas aportadas en apoyo de una solicitud de TEM para justificar de forma automática la denegación de la misma. Según Xinyi, el Tribunal General no intentó trasladar al análisis del tercer criterio de concesión del TEM consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia sobre el primer criterio de concesión del mismo, sino que se limitó a establecer un paralelismo entre dos situaciones semejantes. Además, al igual que en el marco de la aplicación del artículo 2, apartado 7, letra c), primer guion, del Reglamento de base, la Comisión siempre debe, también en el análisis del

requisito del tercer guion de esta disposición, valorar la incidencia de la distorsión en los precios o costes del productor, sin que pueda limitarse a realizar una valoración abstracta. Añade que las otras sentencias invocadas por la Comisión en apoyo de su tesis no resultan determinantes.

35. En tercer lugar, en lo que respecta a la alegación de la Comisión relativa al efecto útil de la expresión «situación financiera», Xinyi aduce que, si una distorsión significativa de la situación financiera de una sociedad incide en sus precios más que en sus costes, la interpretación adoptada por el Tribunal General no privaría a dicha expresión de su efecto útil.

36. En cuarto lugar, Xinyi rechaza también la interpretación sistemática en relación con el artículo 2, apartado 7, letra c), guiones cuarto y quinto, del Reglamento de base. Según Xinyi, por un lado, es evidente que la circunstancia, que resulta pertinente a efectos del cuarto guion, de que una empresa no esté sometida a procedimientos en materia de quiebra falsea sus costes y precios. Por otro lado, del mismo modo, el eventual beneficio, pertinente a efectos del quinto guion, de un tipo de cambio más ventajoso que el tipo de mercado en el momento de la compra o venta de divisas tiene repercusiones, respectivamente, en los costes y los precios de la sociedad.

2. Apreciación

a) Observaciones preliminares

37. En sus primeros motivos de casación, la Comisión y GMB cuestionan la interpretación adoptada por el Tribunal General en la sentencia recurrida de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base.

38. A este respecto, debe recordarse, con carácter preliminar, que mediante el artículo 2, apartado 7, del Reglamento base, el legislador de la Unión ha pretendido establecer un régimen especial que prevé reglas detalladas para el cálculo del valor normal de las importaciones procedentes de países sin economía de mercado. [10]

39. En virtud del artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base, en el caso de importaciones procedentes de países sin economía de mercado, como excepción a las reglas establecidas en los apartados 1 a 6 de ese mismo artículo, el valor normal se determina, en principio, sobre la base del precio o del valor calculado en un país tercero de economía de mercado. Esta disposición pretende evitar así que se tengan en cuenta precios y costes de países que no tengan una economía de mercado cuya formación no obedece normalmente a las fuerzas que operan sobre el mercado. [11]

40. No obstante, en virtud del citado artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base, en las investigaciones antidumping referentes a importaciones originarias especialmente de China, el valor normal se fija de conformidad con el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base si se demuestra, de acuerdo con las alegaciones correctamente probadas de uno o más productores sujetos a investigación y de conformidad con los criterios y los procedimientos establecidos en el

[10] Sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), apartado 47. Para más información sobre la introducción de las normas del artículo 2, apartado 7, en el Reglamento de base, véanse los puntos 53 y siguientes de las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Comisión/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938).

[11] Sentencias Consejo/Zhejiang Xinan, apartado 66, y Comisión/Xinyi, apartado 64.

artículo 2, apartado 7, letra c), que para este productor o productores prevalecen unas condiciones de economía de mercado en relación con la fabricación y venta del producto similar afectado. [12]

41. Corresponde al Consejo y a la Comisión apreciar si los elementos aportados por el productor de que se trate son suficientes para demostrar que se cumplen los requisitos establecidos en dicho artículo 2, apartado 7, letra c), para que se le reconozca el TEM y al juez de la Unión determinar si dicha apreciación adolece de un error manifiesto. [13]

42. El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que las disposiciones contenidas en el artículo 2, apartado 7, letras b) y c), del Reglamento de base presentan un carácter de excepción y deben por tanto interpretarse de forma estricta, lo cual, sin embargo, no puede permitir a las instituciones de la Unión interpretarlas y aplicarlas de un modo incompatible con su tenor literal y su finalidad. [14]

43. En el caso de autos ha quedado acreditado que la solicitud de Xinyi de beneficiarse del TEM fue denegada debido únicamente a que no había demostrado que cumpliese el requisito establecido en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base, mientras que la Comisión consideró que los otros cuatro requisitos sí se cumplían. [15]

44. En virtud de la referida disposición, el productor interesado debe presentar pruebas suficientes que demuestren que sus costes de producción y su situación financiera no sufren distorsiones significativas heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado y, particularmente, en relación con la depreciación de activos, deudas incobrables, comercio de trueque y pago por compensación de deudas. [16]

45. Del tenor de esta disposición se desprende que establece dos requisitos acumulativos, que exigen, el primero de ellos, la existencia de distorsiones significativas de los costes de producción y de la situación financiera de la empresa de que se trate y, el segundo, que dichas distorsiones sean heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado. [17]

46. La sentencia recurrida se refiere solo al primero de los dos requisitos mencionados. La determinación del alcance del segundo de tales requisitos ya fue objeto, en efecto, de la sentencia Comisión/Xinyi, [18] antes citada, en la que el Tribunal de Justicia aclaró el alcance del concepto de distorsión «heredada del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado».

[12] Sentencias Consejo/Zhejiang Xinan, apartado 67, y Comisión/Xinyi, apartado 65. En cuanto a los motivos que propiciaron la introducción de tales normas, en relación específicamente con la República Popular China, véanse también, respectivamente, los apartados 68 y 69 y los apartados 75 y 76 de las citadas sentencias.

[13] Sentencias de 2 de febrero de 2012, Brosmann Footwear (HK) y otros/Consejo (C-249/10 P, EU:C:2012:53), apartado 32, y Consejo/Zhejiang Xinan, apartado 70.

[14] Véase la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan, apartado 93.

[15] Véase la sentencia Comisión/Xinyi, apartado 68.

[16] Véase la sentencia Comisión/Xinyi, apartado 70.

[17] Véase la sentencia Comisión/Xinyi, apartado 70.

[18] Véanse los puntos 13 y 14 *supra*.

b) Sobre la interpretación del primer requisito establecido en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base

47. Es en el contexto descrito en la sección precedente en el que procede analizar los primeros motivos de casación invocados por la Comisión y GMB, con los que censuran la interpretación que el Tribunal General realizó del primero de los dos requisitos acumulativos establecidos en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base, que se ha recordado en el punto 44 *supra*.

48. A este respecto, en la sentencia recurrida el Tribunal General parte de la premisa según la cual, dado que la letra b) del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base dispone que, para poder conceder el TEM, se debe demostrar que para el productor solicitante prevalecen unas condiciones de mercado «*en relación con la fabricación y venta del producto similar*», los criterios establecidos en los cinco guiones de la letra c) del mismo apartado, a la luz de los cuales la Comisión ha de evaluar las solicitudes de TEM, deben referirse a «*la fabricación y venta del producto similar*».[19]

49. En consecuencia, según el Tribunal General, el requisito del tercer guion, y en particular la existencia de distorsiones significativas de la situación financiera de la empresa que solicita acogerse al TEM, debe referirse específicamente a la fabricación y venta del producto similar. De ello se deduce que, en el caso de medidas que afecten a la situación financiera de la empresa en general —y que, por tanto, no son específicas de la fabricación y venta del producto similar— la Comisión debe apreciar, a la luz de las pruebas aportadas durante el procedimiento administrativo, si dichas medidas generan o no efectivamente una distorsión de la fabricación y venta del producto similar.[20]

50. El Tribunal General fundamenta la interpretación estricta de dicho criterio, entre otras cosas, en un «vínculo directo» existente, tanto desde el punto de vista literal como desde el punto de vista de la finalidad, entre este criterio y el cálculo del valor normal que se contempla en el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base.[21]

51. Procede por tanto comprobar, a la luz de los argumentos formulados por la Comisión y GMB, si tal interpretación de la disposición en cuestión es correcta.

52. A este respecto, señalaré, con carácter preliminar, que dado que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base expresa la voluntad del legislador de la Unión de establecer en ese ámbito un criterio específico propio del ordenamiento de la Unión y no de dar cumplimiento a las obligaciones específicas que conlleva el Acuerdo antidumping,[22] este precepto debe interpretarse únicamente a la luz del Derecho de la Unión.

53. En tales circunstancias, según reiterada jurisprudencia, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no solo el tenor de esta, sino también su contexto y los objetivos que pretende alcanzar la normativa de la que forma parte.[23]

19 Véanse los apartados 54 y 55 de la sentencia recurrida.

20 Véanse los apartados 59 y 60 de la sentencia recurrida, así como la aplicación de ese principio en los apartados 67 y siguientes de la misma sentencia.

21 Véanse, respectivamente, el apartado 59, primera frase, y el apartado 61, última frase, de la sentencia recurrida.

22 Véase la sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), apartados 48 y 50.

23 Véase, entre otras, la sentencia de 12 de octubre de 2017, Tigers (C-156/16, EU:C:2017:754), apartado 21 y jurisprudencia citada.

54. En cuanto a la interpretación literal del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base, procede señalar ante todo que se desprende del propio tenor de la disposición que el primero de los dos requisitos acumulativos, mencionados en el punto 45 *supra*, prevé dos situaciones alternativas que pueden dar lugar a la denegación de una solicitud de TEM: la existencia de una distorsión significativa, por un lado, de los costes de producción de la empresa de que se trate y, por otro, de su situación financiera.

55. A este respecto, según reiterada jurisprudencia, cuando una disposición de Derecho de la Unión puede ser objeto de varias interpretaciones de las cuales solo una puede garantizar su efecto útil, debe darse prioridad a esta interpretación, [24] y además en su totalidad. De ello se deduce que la disposición controvertida ha de interpretarse en un sentido que atribuya efecto útil a ambas alternativas.

56. De las consideraciones expuestas se desprende que debe reconocerse al concepto de «distorsión significativa de la situación financiera», en el sentido de la disposición en cuestión, una autonomía propia, definida en el contexto y a la luz del objetivo de la norma. Su determinación no puede, pues, estar subordinada a la primera opción prevista en dicha disposición, es decir, la existencia de una distorsión significativa de los costes de producción. En consecuencia, la comprobación de que existe una distorsión significativa de la situación financiera de la empresa que solicita el TEM, heredada del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado es suficiente, por sí misma, para denegar dicha solicitud.

57. Desde el punto de vista literal, debe señalarse que la expresión «situación financiera» no va acompañada de ninguna especificación que restrinja de algún modo su alcance. En estas circunstancias, a mi juicio, procede atribuir a esa expresión un alcance amplio, que comprenda en el ámbito de aplicación de dicha disposición, dentro de los límites que se indican de forma más detallada en los puntos siguientes, cualquier factor significativamente distorsionador de la situación financiera de la empresa, que se derive del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado.

58. En contra de lo que declaró el Tribunal General en el apartado 59 de la sentencia recurrida, considero, en cambio, que de la formulación de la disposición de que se trata no se desprende ningún vínculo directo entre la existencia de una distorsión significativa de la situación financiera y el cálculo del valor normal de conformidad con el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base. Más en concreto, en mi opinión, la existencia de tal vínculo directo no puede deducirse de los elementos indicados en la segunda parte del tercer guion del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base. Cabe observar, en este sentido, que no se discute que esa lista tenga carácter meramente indicativo y que, por consiguiente, los elementos que recoge sean simples ejemplos de factores que pueden dar lugar a distorsiones comprendidas en el ámbito de aplicación de la norma. Nada indica, en cambio, que esa enumeración ilustrativa persiga crear un vínculo directo entre la disposición del tercer guion del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base y el cálculo del valor normal que se prevé en los apartados 1 a 6 del mismo artículo.

[24] Véase, entre otras, la sentencia de 21 de marzo de 2019, Falck Rettungsdienste y Falck (C-465/17, EU:C:2019:234), apartado 32 y jurisprudencia citada.

59. La falta de un vínculo directo entre el análisis que ha de realizarse con arreglo al apartado 7 y el que debe efectuarse conforme a los apartados 1 a 6 del artículo 2 del Reglamento de base —en el sentido de que, como parece sugerir el Tribunal General, el primero debe llevarse a cabo necesariamente a la luz del segundo— [25] queda confirmada por lo demás desde un punto de vista sistemático.

60. En efecto, mientras las normas del artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base presentan un nexo con los métodos de cálculo del valor normal establecidos en el artículo 2 del Acuerdo antidumping, no ocurre lo mismo con el artículo 2, apartado 7, de dicho Reglamento. En efecto, como resulta de la jurisprudencia citada en los puntos 38 y 52 *supra*, mediante el referido apartado 7 el legislador de la Unión ha pretendido establecer un régimen especial, específico del Derecho de la Unión, para el cálculo del valor normal correspondiente a las importaciones procedentes de países sin economía de mercado, régimen que *no* persigue dar cumplimiento a las obligaciones específicas derivadas del Acuerdo antidumping.

61. En dicho régimen especial, la norma es que, con arreglo a la letra a) del apartado 7 citado, en caso de importaciones procedentes de países sin economía de mercado, el valor normal se determina conforme al sistema del «país análogo». A modo de excepción, conforme a la letra b) del mismo apartado, el legislador de la Unión ha querido dar la posibilidad, en particular a los productores chinos, de obtener el reconocimiento de que actúan en condiciones de economía de mercado y logren, en consecuencia, que el valor normal se determine sobre la base de sus precios y costes reales, según un análisis caso por caso, exclusivamente a condición de que demuestren que cumplen los cinco requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base, y pueda considerarse, por tanto, que operan en condiciones de economía de mercado. En caso contrario, se aplica «por defecto» el método del país análogo. [26]

62. De lo expuesto anteriormente se infiere que la aplicabilidad del régimen especial establecido en dicho apartado 7 no presupone en modo alguno, como estimó por el contrario el Tribunal General, un análisis de la empresa que conduzca a la conclusión de que la aplicación de las normas previstas en los apartados 1 a 6 daría lugar a resultados artificiales. Supeditar la aplicación del régimen especial establecido en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base a un análisis de los eventuales resultados derivados de la aplicación del régimen general es, a mi juicio, manifiestamente contrario al sistema de la disposición de que se trata. [27]

63. Desde un punto de vista sistemático, procede señalar, sin embargo, que, como declaró el Tribunal General, el artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base dispone que el productor exportador que solicite el TEM deberá demostrar que prevalecen las condiciones de mercado «en relación con la fabricación y venta del producto similar».

64. No obstante, en mi opinión, ello no conlleva necesariamente que para poder estar comprendida en el ámbito de aplicación de los requisitos previstos en los cinco guiones de la letra c) de dicho apartado, a la luz de los cuales la Comisión ha de evaluar las solicitudes de TEM, una medida que pueda alterar los parámetros propios de una economía de mercado deba referirse de forma específica a «*la fabricación y venta del producto similar*».

[25] Véanse la última frase del apartado 61 y también el apartado 68 de la sentencia recurrida.

[26] Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Comisión/Xinyi PV Products (Anhui) Holdings (C-301/16 P, EU:C:2017:938), punto 63.

[27] En este sentido, señalaré asimismo que la invocación por analogía, contenida en el apartado 61 de la sentencia recurrida, al apartado 82 de la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan no resulta pertinente para justificar la existencia de un vínculo directo entre los apartados 1 a 6 y el apartado 7 del artículo 2 del Reglamento de base.

65. En lo que atañe, más en particular, a la segunda alternativa del primer requisito establecido en el tercer guion de la disposición de que se trata, considero que no cabe deducir de la disposición de la letra b) mencionada en el punto 63 que dicho requisito ha de interpretarse de forma estricta en el sentido de que solo las distorsiones significativas de la situación financiera que se refieran específicamente a la «*fabricación y venta del producto similar*» pueden justificar la denegación de la solicitud de TEM y que, en consecuencia, en caso de medidas que distorsionen de modo significativo la situación financiera de la empresa solicitante del TEM, derivadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado pero que no sean específicas del producto similar, la Comisión esté obligada a demostrar el nexo existente entre dichas medidas y «*la fabricación y venta del producto similar*».

66. A mi juicio, una interpretación tan restrictiva de lo dispuesto en dicho tercer guion no solo es contraria a su tenor literal, que no prevé en modo alguno tal distinción entre las medidas que afectan a la situación financiera de la empresa de que se trate, sino que también contradice el sistema y la finalidad de la disposición, así como el reparto de la carga de la prueba que prevé dicho artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base.

67. En efecto, desde una perspectiva sistemática, tal como afirmó acertadamente la Comisión y admitió, por lo demás, la propia Xinyi, los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 7, letra c), guiones cuarto y quinto, del Reglamento de base —referidos, respectivamente, a la sujeción a las leyes relativas a la propiedad y la quiebra y a las operaciones de cambio— conciernen a parámetros que, por definición, no tienen ninguna relación directa con la «*fabricación y venta del producto similar*». Tales requisitos versan sobre una alteración de los parámetros propios de una economía de mercado que puedan distorsionar de modo indirecto los costes y precios de una empresa. No se discute que, en el caso de medidas que alteren tales parámetros, la Comisión no está obligada a probar la existencia de un nexo entre dichas medidas y la fabricación y venta del producto similar.

68. En mi opinión, debe adoptarse un enfoque análogo para las medidas derivadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado que provoquen distorsiones significativas de la situación financiera de la empresa solicitante del TEM, como los regímenes fiscales preferenciales. A falta de prueba en contrario, que debe ser aportada por la empresa interesada, la Comisión puede presumir que las medidas de ese tipo pueden distorsionar los costes y precios de la empresa y, por tanto, de modo indirecto también la «*fabricación y venta del producto similar*».

69. Esta interpretación no restrictiva de la norma en cuestión se atiene a los objetivos generales del régimen especial establecido en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, que como se ha indicado en los puntos 39 y 40 *supra*, pretende evitar que se tengan en cuenta precios y costes de países que no tienen una economía de mercado, cuya formación no obedece normalmente a las fuerzas que operan en el mercado, con independencia del carácter directo o indirecto de las consecuencias ocasionadas por las medidas que producen alteraciones de los parámetros propios de una economía de mercado en los precios y costes del producto similar.

70. Dicha interpretación no restrictiva es también conforme con la finalidad específica del requisito establecido en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base, que, al distinguir expresamente entre distorsiones de los costes de producción y distorsiones de la «situación financiera», considerada en general sin ulteriores especificaciones, pretende incluir en su ámbito de aplicación no solo las alteraciones directas de los costes de producción, sino también

otras distorsiones, incluso de carácter indirecto y no necesariamente limitadas a los costes de producción, que tengan incidencia en la situación financiera de una empresa que solicita acogerse al TEM.

71. Además, considero que, como alegó GMB en la segunda parte de su primer motivo de casación, la interpretación estricta que el Tribunal General efectuó del requisito establecido en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base, conforme a la cual en caso de distorsiones significativas de la situación financiera de la empresa solicitante del TEM, derivadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado pero no relacionadas de modo específico con el producto similar, la Comisión está obligada a demostrar el nexo existente entre la medida de que se trate y la fabricación y venta del producto similar, es contraria al reparto de la carga de la prueba que prevé el artículo 2, apartado 7, letra b), de dicho Reglamento, interpretado a la luz de la jurisprudencia.

72. En efecto, según se desprende de reiterada jurisprudencia, la carga de la prueba recae sobre el productor que desea gozar del TEM en virtud del artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base y, a estos efectos, la solicitud presentada por dicho productor debe demostrar adecuadamente, tal como se especifica en el apartado 7, letra c) de dicho artículo, que el productor opera en condiciones de economía de mercado. Por lo tanto, no corresponde a las instituciones de la Unión probar que el productor no cumple los requisitos establecidos para acogerse a dicho estatuto. [28]

73. De ello se deduce, a mi juicio, que en contra de lo que declaró el Tribunal General en el apartado 60 de la sentencia recurrida, en caso de medidas que produzcan distorsiones significativas de la situación financiera de la empresa solicitante del TEM, derivadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado, que no se refieran específicamente al producto similar, la Comisión no está obligada a demostrar la existencia de un nexo entre dicha medida y la fabricación y venta del producto similar, sino que, por el contrario, incumbe a la empresa solicitante probar que, pese a tales medidas distorsionadoras, opera en condiciones de economía de mercado en relación con la fabricación y venta del producto similar.

74. Por último, estimo que las consideraciones precedentes no son cuestionadas en modo alguno por la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan, que el Tribunal General invocó por analogía para fundamentar su interpretación estricta de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base. En efecto, por un lado, dicha sentencia se refiere a la interpretación de los requisitos previstos en artículo 2, apartado 7, letra c), primer guion, del Reglamento de base. Esta disposición, ya tan solo a la luz de su tenor literal, presupone explícitamente una injerencia efectiva en los precios, los costes y los factores productivos. [29] En virtud del tenor literal de la disposición del tercer guion, que hace referencia a la «situación financiera» en general, dudo que, como estimó el Tribunal General en los apartados 59 a 61 de la sentencia recurrida, las consideraciones realizadas por el Tribunal de Justicia en los apartados 78 a 82 de la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan para interpretar el requisito establecido en el primer guion puedan aplicarse automáticamente para interpretar el requisito de dicho tercer guion. [30]

[28] Véase la sentencia de 2 de febrero de 2012, Brosmann Footwear (HK) y otros/Consejo (C-249/10 P, EU:C:2012:53), apartado 32.

[29] Véase la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan, apartados 79 y 80.

[30] Véase en la sentencia de 11 de septiembre de 2014, Gem-Year y Jinn-Well Auto-Parts (Zhejiang)/Consejo (C-602/12 P, no publicada, EU:C:2014:2203), apartado 56, un supuesto en el que el Tribunal de Justicia consideró que la cita de la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan carecía de pertinencia.

75. Por otro lado, es preciso señalar que en la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan, el Tribunal de Justicia (y el Tribunal General) censuraron a la Comisión por haber prescindido por completo de los elementos aportados por la empresa en cuestión sin valorar si dichos elementos eran suficientes para demostrar que cumplía el doble requisito establecido en el artículo 2, apartado 7, letra c), primer guion, del Reglamento de base.[31] En cambio, en el presente asunto, tal como resulta de los puntos 7 y 9 anteriores, y más detalladamente de los apartados 63 a 65 de la sentencia recurrida, la Comisión no ha omitido los elementos aducidos por Xinyi, sino que los ha valorado y los ha desestimado.

76. De todas las consideraciones precedentes resulta, en mi opinión, que la interpretación del artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base adoptada por el Tribunal General en los apartados 55 a 61 de la sentencia recurrida adolece de varios errores de Derecho, por lo que procede estimar los primeros motivos de casación invocados por la Comisión y por GMB. Esta constatación es suficiente para anular la sentencia recurrida. En consecuencia, analizaré brevemente, solo con carácter subsidiario, los otros motivos formulados por la Comisión y GMB.

B. Sobre los motivos basados en errores de Derecho en la aplicación del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base

1. Alegaciones de las partes

77. En sus segundos motivos, la Comisión y GMB aducen que, en cualquier caso, el Tribunal General incurrió en varios errores de Derecho en los apartados 62 a 73 de la sentencia recurrida al aplicar el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base.

78. En primer lugar, según la Comisión, en contra de lo que declaró el Tribunal General, el coste del capital de una sociedad es un factor, al igual que por ejemplo los costes laborales, que tiene un efecto directo sobre los costes de producción, puesto que aumenta el importe del margen de explotación bruto (*EBITDA*). En segundo lugar, según la Comisión, en los apartados 70 y 71 de la sentencia recurrida, el Tribunal General puso en duda el carácter «significativo» de la distorsión. Arguye que, sin embargo, este no respondió a las alegaciones de la Comisión, no aportó una motivación suficiente e incurrió en errores en la calificación jurídica de los hechos. Por una parte, no tuvo en cuenta las alegaciones relativas al carácter indefinido en el tiempo de las desgravaciones fiscales de que se trata, ni la circunstancia de que los derechos se imponen de cara al futuro, por una duración de cinco años prorrogables. Por otra parte, el Tribunal General no tuvo en cuenta sus alegaciones relativas al Derecho en materia de ayudas de Estado. En tercer lugar, tanto la Comisión como GMB reprochan al Tribunal General no haber respetado la facultad de apreciación de la que disfruta la Comisión en materia de defensa comercial y haber sustituido la valoración de esta institución por la suya propia.

79. Xinyi responde, ante todo, que, en contra de lo que afirma la Comisión, la cuestión del carácter significativo de las distorsiones no fue analizada de modo detallado ni en el Reglamento controvertido ni en el curso de la investigación. Sostiene que la Comisión cometió un error al considerar que podía denegar su solicitud de TEM sin examinar ni responder a las pruebas y alegaciones que presentó, que demostraban que las distorsiones no eran significativas, ya que las

[31] Véase la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan, apartados 85 a 87.

exenciones fiscales de que se trata equivalen a solo el 1,34 % de sus costes totales y al 1,14 % de su volumen de negocio total. Alega que, por tanto, el Tribunal General censuró a la Comisión por no haber examinado de manera adecuada las pruebas aportadas por Xinyi.

80. Según Xinyi, al sostener ante el Tribunal General que las ventajas fiscales eran significativas, la Comisión contradijo la posición que había adoptado durante la investigación, en la que no cuestionó la tesis de Xinyi conforme a la cual tales ventajas no eran significativas ni en valor absoluto ni en valor relativo. Además, en el curso de la investigación, la Comisión reconoció que tales ventajas estaban limitadas en el tiempo. Xinyi añade que, en el marco de la investigación antisubvención paralela, la Comisión fijó en un valor igual al 0 % la ventaja conferida por cada uno de los dos regímenes fiscales en cuestión, lo que pone en duda también la presunta dimensión de las supuestas ventajas. Considera, además, que la motivación aportada por el Tribunal General en la sentencia recurrida es suficiente. Por otra parte, a su juicio, es inexacta la afirmación de la Comisión según la cual la posibilidad de que una sociedad se acoja al TEM no puede depender de sus resultados en un año determinado. Observa que, de hecho, la Comisión realiza una reconsideración del TEM de los productores exportadores chinos en aplicación del artículo 11, apartado 3, del Reglamento de base cuando dispone de pruebas que justifiquen dicha reconsideración. Por último, sostiene que las referencias al Derecho de la Unión en materia de ayudas de Estado carecen de pertinencia.

2. Apreciación

81. Como he indicado en el punto 76 anterior, analizaré únicamente a mayor abundamiento las alegaciones realizadas en estos motivos. [32]

82. A este respecto, en primer lugar, de los apartados 66 y 67, y 68, 69 y 72 de la sentencia recurrida resulta que en el presente asunto el Tribunal General —aplicando la interpretación errónea, a mi juicio, del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base que había expuesto con anterioridad— censuró fundamentalmente a la Comisión que se hubiera basado, a fin de denegar la solicitud de TEM de Xinyi, en la ventaja financiera conferida en general por los regímenes fiscales privilegiados en cuestión, sin determinar un vínculo con un elemento relativo a la fabricación o venta del producto similar afectado y, más específicamente, sin aclarar el nexo entre la ventaja asociada a la posibilidad de atraer capitales con tipos reducidos que aquella identificó y la fabricación o venta del producto similar.

83. De ello se infiere que, en contra de lo sostenido por Xinyi, el Tribunal General censuró a la Comisión por haber incurrido en un error metodológico en la aplicación del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base y por no haber efectuado un análisis complementario para demostrar la existencia de un vínculo entre la supuesta distorsión producida por los regímenes fiscales de que se trata y la fabricación y venta del producto similar.

84. En segundo lugar, comparto la alegación de la Comisión según la cual el capital es uno de los factores productivos y, por tanto, las medidas que afectan a su coste, ofreciendo por ejemplo la posibilidad de acceder a financiación a un coste menor en virtud de regímenes fiscales preferenciales basados en medidas heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado, pueden sin duda generar una distorsión de la situación financiera que puede estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion. De

[32] El segundo motivo de casación de la Comisión se formula, además, únicamente con carácter subsidiario, para el supuesto de que el primero no fuera estimado.

ello se deduce que el razonamiento del Tribunal General recogido en los apartados 68 y 69 de la sentencia recurrida, además de basarse en una interpretación errónea de la norma pertinente, a mi juicio, es también erróneo desde este punto de vista.

85. En tercer lugar, en contra de lo que afirma la Comisión, no considero que el Tribunal General, en los apartados 70 y 71 de la sentencia recurrida, pusiera en duda el carácter «significativo» de la distorsión de la situación financiera derivada de los regímenes fiscales preferenciales de que se trata. Dichos apartados parecen indicar más bien que, según el Tribunal General, el análisis complementario mencionado en el punto 83 *supra*, que en su opinión la Comisión debería haber efectuado, era necesario «máxime» a la luz de las pruebas presentadas por Xinyi. Tales apartados parecen, pues, tener un carácter de refuerzo del razonamiento desarrollado en los precedentes de la sentencia recurrida.

86. En cuarto lugar, con respecto a la alegación de la Comisión y de GMB según la cual el Tribunal General no respetó la facultad de apreciación de que disfruta la Comisión en materia de defensa comercial, me remito, para un análisis pormenorizado del marco jurisprudencial, a mis conclusiones presentadas muy recientemente en el asunto Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube.[33] En este sentido, dado que en el análisis previsto en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, en consideración de la complejidad de las situaciones económicas que debe examinar, la Comisión disfruta de una amplia facultad discrecional,[34] el control jurisdiccional en este ámbito es limitado.

87. En el caso de autos, los apartados 66 a 73 de la sentencia recurrida ponen de manifiesto un grado de intervención más bien elevado por parte del Tribunal General en el análisis realizado por la Comisión acerca de la existencia en el caso de autos de una distorsión significativa de la situación financiera. Una intervención de este tipo es difícilmente compatible, en mi opinión, con el control jurisdiccional limitado que prescribe la jurisprudencia en esta clase de casos. En efecto, mientras en los apartados 66 a 68 de la sentencia recurrida el Tribunal General, basándose en su interpretación —errónea, a mi juicio— del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base, reprocha a la Comisión haber incurrido en errores de Derecho en su análisis, en los apartados 69 a 71, sin embargo, dicho Tribunal llega incluso a valorar la incidencia de los regímenes fiscales controvertidos sobre la capacidad de atraer inversores a la luz del volumen de negocio de la empresa y del valor absoluto del beneficio derivado de dichos regímenes. Al actuar de este modo, en mi opinión el Tribunal General superó los límites del control jurisdiccional, limitado, sustituyendo la valoración de la Comisión por la suya propia.

88. De las consideraciones anteriores se deduce, a mi juicio, que deben estimarse también los segundos motivos invocados por la Comisión y por GMB.

C. Sobre los motivos basados en vicios de procedimiento

1. Alegaciones de las partes

89. En sus terceros motivos, la Comisión y GMB censuran al Tribunal General haber cometido irregularidades procesales.

[33] Conclusiones presentadas el 1 de julio de 2021 (C-891/19 P, EU:C:2021:533), punto 29 y, por analogía, puntos 160 y ss. y jurisprudencia citada.

[34] Véase, en relación con la jurisprudencia citada en la nota precedente, la sentencia Consejo/Zhejiang Xinan, apartado 86.

90. La Comisión sostiene, en primer lugar, que el Tribunal General resolvió *ultra petita*. En su opinión, en el recurso interpuesto en primera instancia, Xinyi no invocó ninguno de los argumentos de Derecho expuestos en los apartados 55 a 61 de la sentencia recurrida. Aduce además que, en cualquier caso, el Tribunal General no situó a la Comisión en condiciones de presentar su posición sobre tales argumentos fundamentales. De este modo, según la Comisión, vulneró su derecho a un proceso equitativo, que exige, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que las partes tengan conocimiento y puedan debatir de forma contradictoria los elementos de hecho y de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento.

91. También GMB estima que el Tribunal General resolvió *ultra petita*, puesto que, en el punto 1 del fallo, la sentencia recurrida anuló en su totalidad el Reglamento controvertido, mientras que Xinyi había solicitado en su recurso de primera instancia la anulación de dicho Reglamento solo en la medida en que la afectaba.

92. Xinyi rechaza estas alegaciones. En cuanto a las alegaciones de la Comisión, Xinyi afirma que, en la segunda parte del primer motivo de recurso, adujo que la Comisión no había acreditado la existencia de una distorsión «significativa» puesto que el efecto financiero de los dos regímenes fiscales favorables controvertidos era inferior al 1,5 % de los costes de producción o del volumen de negocio durante el período de la investigación. Xinyi sostiene que alegó asimismo, en el apartado 29 de su escrito de réplica, que se debía hacer referencia a su situación financiera durante el período de la investigación, ya que el artículo 2, apartado 7, letra c), del Reglamento de base se enmarca en el cálculo del dumping y este último está relacionado con las ventas y los costes del período de la investigación. Afirma que la Comisión tuvo oportunidad de responder en el escrito de dúplica en primera instancia y con ocasión de las dos vistas que se celebraron ante el Tribunal General. Indica que, en la sentencia recurrida, el Tribunal General únicamente convalidó el enfoque propuesto por Xinyi. En cuanto a la alegación de GMB, es evidente según Xinyi que el Tribunal General pretendió anular el Reglamento controvertido solo en la medida en que la afectaba y que se trata de un error material corregible.

2. Apreciación

93. En lo que atañe, en primer lugar, al tercer motivo de GMB en el que esta alega que el Tribunal General resolvió *ultra petita*, cabe señalar que el tenor del punto 1 del fallo de la sentencia recurrida, en relación con el apartado 74 de la misma, pone de manifiesto que dicho Tribunal anuló el Reglamento controvertido en su totalidad, aun cuando, como resulta expresamente del apartado 31 de dicha sentencia, Xinyi había solicitado la anulación del referido Reglamento solo en la medida en que le afectaba. En consecuencia, el Tribunal General se pronunció *ultra petita*.[35] Por lo tanto, en mi opinión procede acoger el tercer motivo de GMB y debe anularse la sentencia recurrida en la medida en que anula el Reglamento controvertido *erga omnes* y no solo de forma limitada en la medida en que afecta a Xinyi.

94. En segundo lugar, en cuanto a la crítica de la Comisión según la cual el Tribunal General se pronunció *ultra petita* puesto que realizó una interpretación del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base que no había sido invocada en primera instancia por Xinyi, considero que no se debe estimar. En efecto, según la jurisprudencia, aunque solo deba pronunciarse sobre las pretensiones de las partes, a las cuales corresponde delimitar el marco del litigio, el juez no puede atenerse únicamente a las alegaciones formuladas por estas en apoyo de

[35] Véase, específicamente en materia de antidumping, la sentencia de 15 de febrero de 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), apartado 24 *in fine* y jurisprudencia citada.

sus pretensiones, so pena de verse obligado, en su caso, a fundar su decisión en consideraciones jurídicas erróneas. [36] La facultad de interpretar la disposición que procede aplicar al caso de autos es inherente a la función jurisdiccional y no puede constituir un pronunciamiento *ultra petita*.

95. En tercer lugar, en lo que respecta a la censura de la Comisión relativa a la vulneración del derecho a un proceso equitativo, según la jurisprudencia, para cumplir los requisitos vinculados a este derecho, procede que las partes tengan conocimiento y puedan debatir de forma contradictoria los elementos tanto de hecho como de Derecho decisivos para la resolución del procedimiento. [37] En el presente asunto, el procedimiento ante el Tribunal General versaba sobre el alcance y la aplicación en concreto del requisito previsto en el artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, del Reglamento de base. Estas cuestiones eran objeto de la segunda parte del primer motivo de recurso de Xinyi y la Comisión tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre ellas tanto durante el primer procedimiento como durante el segundo procedimiento ante el Tribunal General. [38] En consecuencia, a mi juicio, esta alegación de la Comisión debe ser desestimada, por lo que el tercer motivo de la Comisión debe ser desestimado en su totalidad.

96. En conclusión, habida cuenta de todas las consideraciones precedentes, en mi opinión procede estimar los motivos de casación primero y segundo invocados por la Comisión y por GMB, así como el tercer motivo formulado por GMB y, en consecuencia, la sentencia recurrida debe ser anulada.

VII. Sobre el recurso ante el Tribunal General

97. Con arreglo al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la sentencia del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita.

98. Estimo que este es el caso de la segunda parte del primer motivo invocado por Xinyi ante el Tribunal General, que se resume en los apartados 37 y 38 de la sentencia recurrida. Cabe señalar al respecto que, del considerando 33 del Reglamento controvertido y de los escritos de la Comisión de 22 de agosto de 2013 y de 13 de septiembre de 2013, que se recogen en los apartados 63 a 65 de la sentencia recurrida, se desprende que la Comisión denegó la solicitud de TEM de Xinyi por las considerables ventajas financieras derivadas del efecto conjunto de los regímenes fiscales preferenciales que se mencionan en el punto 8 *supra*, que se consideraron susceptibles de influir en la situación financiera y económica de la empresa en su conjunto, pudiendo perseguir el objetivo de atraer capitales a tipos reducidos. La Comisión estimó asimismo que la ventaja absoluta conferida durante el período de investigación no es necesariamente un criterio decisivo para evaluar el carácter significativo de la distorsión, puesto que esta evaluación ha de referirse al impacto global de la medida en la situación económica y financiera de la empresa.

[36] Véase, recientemente, la sentencia de 20 de enero de 2021, Comisión/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39), apartado 58 y jurisprudencia citada.

[37] Véase la sentencia de 2 de diciembre de 2009, Comisión/Irlanda y otros (C-89/08 P, EU:C:2009:742), apartado 56.

[38] Véanse al respecto las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en los asuntos acumulados Comisión/Siemens Österreich y otros, y Siemens Transmission & Distribution y otros/Comisión (C-231/11 P a C-233/11 P, EU:C:2013:578), punto 116 y jurisprudencia citada, y las conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Deltafina/Comisión (C-578/11 P, EU:C:2014:199), puntos 98 a 100. En lo que se refiere a los elementos de Derecho, al parecer la jurisprudencia citada en la nota anterior se aplica cuando el juez pretende apreciar de oficio nuevos elementos de Derecho que tienen una repercusión decisiva sobre la decisión final, como un nuevo motivo comprobado de oficio (véase la sentencia Comisión/Irlanda allí citada) o la calificación de oficio de una cláusula contractual como abusiva (véase la sentencia de 21 de febrero de 2013, Banif Plus Bank, C-472/11, EU:C:2013:88, apartados 30 y 31).

99. A mi juicio, estas consideraciones no adolecen de ningún error manifiesto de apreciación. En efecto, de la interpretación del artículo 2, apartado 7, letra c), tercer guion, expuesta en los puntos 56, 57, 62, 65, 68 a 70 y 73 anteriores, resulta que, como se ha indicado en el punto 84, medidas como los regímenes fiscales preferenciales, derivadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado, que afectan al coste del capital, ofreciendo por ejemplo la posibilidad de acceder a financiación a un coste menor en virtud de las ventajas fiscales que confieren, pueden generar distorsiones significativas de la situación financiera de la empresa que pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación de tal disposición.

100. Procede recordar en este sentido que, como se señala en el punto 72 anterior, incumbe al productor que desea acogerse al TEM la carga de probar que, pese a tales regímenes fiscales preferenciales, operaba en condiciones de economía de mercado. A estos efectos, Xinyi alegó que dichos regímenes tenían un impacto financiero de menos del 1,5 % de los costes de producción o del volumen de negocio, sin explicar no obstante por qué tales elementos (es decir, los costes de producción o el volumen de negocio) deben constituir el marco de referencia del análisis, ni por qué el examen de los efectos de la distorsión causada por tales regímenes fiscales ha de limitarse al período de la investigación, cuando el alcance temporal de las ventajas fiscales no está limitado. Además, Xinyi no ha facilitado ninguna información sobre el impacto de estas medidas en su situación financiera general, ni sobre la incidencia de tales ventajas fiscales sobre el coste de acceso al capital. En estas circunstancias, a mi juicio, debe desestimarse la segunda parte del primer motivo.

101. Considero, en cambio, que el estado del litigio no permite al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre los demás motivos de recurso que no han sido examinados por el Tribunal General en la sentencia recurrida y con respecto a los cuales no cabe excluir que se necesite una investigación complementaria. En estas circunstancias, estimo que el asunto debe ser devuelto al Tribunal General para que pueda pronunciarse sobre tales motivos.

VIII. Costas

102. A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio. Dado que este supuesto no concurre en el presente asunto, se reserva la decisión sobre las costas.

IX. Conclusión

103. A la luz de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva del siguiente modo:

– Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 24 de septiembre de 2019, Xinyi PV Products (Anhui) Holdings/Comisión (T-586/14 RENV, EU:T:2019:668).

– Desestimar la segunda parte del primer motivo de recurso invocado por Xinyi PV Products (Anhui) Holdings;

– Devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre los demás motivos.

– Reservar la decisión sobre las costas.