



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ČÁPETA
presentadas el 17 de noviembre de 2022¹

Asunto C-123/21 P

Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd.
contra

Comisión Europea

«Recurso de casación — Dumping — Determinación del valor normal — Metodología del “país análogo” — Artículo 2, apartado 7, del Reglamento (UE) 2016/1036 — Sección 15 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) — Facultad de control jurisdiccional — Sentencia Nakajima/Consejo»

I. Introducción

1. El presente asunto tiene por objeto un recurso de casación interpuesto por Changmao Biochemical Engineering Co. Ltd (en lo sucesivo, «recurrente») mediante el que solicita al Tribunal de Justicia la anulación de la sentencia del Tribunal General de 16 de diciembre de 2020, Changmao Biochemical Engineering/Comisión². En dicha sentencia, el Tribunal General desestimó el recurso por el que la recurrente solicitaba la anulación del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/921 (en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»),³ que mantuvo los derechos antidumping sobre las importaciones de ácido tartárico que la recurrente trae desde China.

2. En la parte del recurso de casación que interesa a las presentes conclusiones,⁴ la recurrente efectivamente impugna la conclusión del Tribunal General de que no podía controlar la legalidad del artículo 2, apartado 7, del Reglamento (UE) 2016/1036 (en lo sucesivo, «Reglamento de base»)⁵ a la luz de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, más concretamente, de la sección 15 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC⁶ (en lo sucesivo, «Protocolo de Adhesión»). Por lo tanto, el presente recurso de casación plantea

¹ Lengua original: inglés.

² T-541/18, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», no publicada, EU:T:2020:605.

³ Reglamento de Ejecución de la Comisión, de 28 de junio de 2018, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ácido tartárico originario de la República Popular China tras una reconsideración por expiración en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2016/1036 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2018, L 164, p. 14).

⁴ El Tribunal de Justicia ha solicitado que mis conclusiones se centren únicamente en el primer motivo de casación.

⁵ Reglamento 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).

⁶ OMC, Protocolo de Adhesión de la República Popular China (WT/L/432, 23 de noviembre de 2001).

cuestiones de relevancia concernientes a los límites de la facultad de control jurisdiccional del Tribunal de Justicia sobre los actos de las instituciones de la Unión Europea a la luz de la normativa de la OMC.

II. Antecedentes del litigio

3. El 7 de diciembre de 1995, el Gobierno de China solicitó la adhesión al Acuerdo por el que se establece la OMC, de conformidad con su artículo XII. Ese mismo día se creó un grupo de trabajo de adhesión a la OMC con el fin de acordar unas condiciones de adhesión aceptables para China y todos los demás miembros de la OMC. La Comisión Europea participó en dichas negociaciones en nombre de la Unión y de sus Estados miembros.

4. El 1 de diciembre de 2001, China se adhirió a la OMC. Asumió, en el marco de su proceso de adhesión, una serie de compromisos, que se plasman en el Protocolo de Adhesión. Entre otros aspectos, dicho Protocolo establece un régimen para el cálculo del valor normal en las investigaciones antidumping que difiere de las normas recogidas en el Acuerdo Antidumping de la OMC (en lo sucesivo, «Acuerdo Antidumping»).

5. Más concretamente, la sección 15, letra a), del Protocolo de Adhesión contiene normas relativas a la determinación del valor normal en procedimientos antidumping que permiten a la autoridad investigadora de un miembro de la OMC hacer uso de una metodología que no se basa en una comparación estricta con los precios y costes nacionales chinos. El empleo de esta metodología tiene efectos en la práctica, ya que supone que la autoridad investigadora puede no tener en cuenta los precios y costes de un productor chino, con lo que no se obtiene una imagen exacta del valor normal real del producto en cuestión.

6. No obstante, con arreglo a la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión, parte de ese régimen debía expirar pasados quince años desde la fecha de adhesión de China a la OMC. Esa fecha fue el 11 de diciembre de 2016.

7. El 19 de abril de 2017, y por tanto, como es pacífico entre las partes, con posterioridad a la expiración del plazo de quince años recogido en el Protocolo de Adhesión,⁷ la Comisión publicó un anuncio de inicio de una reconsideración por expiración de las medidas antidumping aplicables a las importaciones de ácido tartárico originarias de China.⁸

8. En dicho anuncio, la Comisión comunicó a las partes interesadas que, en aplicación del artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base, el valor normal se determinaría utilizando la denominada metodología del «país análogo».⁹ El empleo de esta metodología en la investigación fue posible gracias a la clasificación legal de China en el artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base, dentro de la categoría de «cualquier país sin economía de mercado que sea miembro de la OMC».

⁷ Es preciso dejar patente que, si bien en la vista todas las partes estuvieron de acuerdo en que la investigación se inició con posterioridad al término del período de quince años que contempla el Protocolo de Adhesión, no hubo tal consenso en cuanto a los efectos de ese vencimiento, ni siquiera entre las instituciones de la Unión.

⁸ Anuncio de inicio de una reconsideración por expiración de las medidas antidumping aplicables a las importaciones de ácido tartárico originario de la República Popular China (DO 2017, C 122, p. 8).

⁹ Anuncio de inicio de una reconsideración por expiración de las medidas antidumping aplicables a las importaciones de ácido tartárico originario de la República Popular China, punto 5.2.2.

9. En la pr3ctica, el empleo de la metodolog3a del «pa3s an3logo» permite calcular el valor normal de las importaciones sobre la base de los precios en un pa3s de econom3a de mercado apropiado y no sobre la base de los precios y costes internos en el pa3s exportador, que no se consideran establecidos en condiciones de econom3a de mercado.¹⁰ Esta metodolog3a se exige en virtud del art3culo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base, salvo que los productores sujetos a investigaci3n puedan demostrar que prevalecen unas condiciones de econom3a de mercado en relaci3n con la fabricaci3n y venta que ellos llevan a cabo del producto similar en cuesti3n. La metodolog3a del «pa3s an3logo» difiere, por tanto, de la metodolog3a est3ndar prevista en el art3culo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base, con arreglo a la cual el valor normal se calcula sobre la base de los precios y costes en el mercado nacional del pa3s exportador.

10. La Comisi3n inform3 a la recurrente, a otros productores exportadores chinos y al Gobierno chino del inicio de esa reconsideraci3n por expiraci3n y de su intenci3n de recurrir a la metodolog3a contemplada en el art3culo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base. Ninguna de las partes mencionadas cooper3 en esa reconsideraci3n.

11. El 28 de junio de 2018, la Comisi3n adopt3 el Reglamento controvertido, que mantuvo los derechos antidumping.¹¹ Por lo que respecta a la existencia de dumping, la Comisi3n calcul3 el valor normal de conformidad con el art3culo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base.¹²

III. Recurso ante el Tribunal General

12. Mediante escrito de 12 de septiembre de 2018, la recurrente interpuso recurso de anulaci3n del Reglamento controvertido ante el Tribunal General. Entre otras alegaciones, la recurrente afirm3, es esencia, que el valor normal en el caso de las importaciones de su 3cido tart3rico debi3 haberse calculado sobre la base del art3culo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento de base, puesto que su art3culo 2, apartado 7, letra b) [y, por tanto, el uso de la metodolog3a del «pa3s an3logo» prevista en la letra a) del art3culo 2, apartado 7] dej3 de ser aplicable a las importaciones procedentes de China tras la expiraci3n del per3odo de quince a3os que establece la secci3n 15, letra d), del Protocolo de Adhesi3n.

13. Es decir, lo que alega es que no pod3a ser de aplicaci3n a las importaciones procedentes de China posteriores al 11 de diciembre de 2016 el art3culo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base por ser contrario al Protocolo de Adhesi3n. Por lo tanto, la recurrente sostiene que la Comisi3n no pod3a haber recurrido a la metodolog3a del «pa3s an3logo» porque «care[c3a] de [la] base jur3dica para la aplicaci3n del art3culo 2, apartado 7» en la investigaci3n subyacente.

14. El 16 de diciembre de 2020, el Tribunal General dict3 la sentencia recurrida. En ella record3 que, «dada la naturaleza y el sistema de los acuerdos de la OMC, estos no forman parte, en principio, de las normas en relaci3n con las que puede ser controlada la legalidad de los actos de las instituciones de la Uni3n».¹³

¹⁰ En relaci3n con los problemas que en la pr3ctica presenta la aplicaci3n de la metodolog3a del «pa3s an3logo», v3ase Zang, M. Q.: «The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 58, 2009, pp. 321 a 351, especialmente pp. 326 a 330.

¹¹ Reglamento controvertido, considerando 181.

¹² *Ibidem*, considerando 45.

¹³ Sentencia recurrida, apartado 58.

15. La recurrente no impugna esta constatación «en principio». Alega, en cambio, que su situación está comprendida en lo que denomina «primera excepción» a la citada norma, tal como se desarrolla en la sentencia del Tribunal de Justicia pronunciada en el asunto Nakajima.¹⁴

16. En la sentencia recurrida, el Tribunal General admitió la existencia en la jurisprudencia de dos situaciones en las que se considera admisible el control de la legalidad de un acto de la Unión a la luz de los acuerdos de la OMC. En primer lugar, se trata del supuesto de que «la Unión haya pretendido cumplir una obligación concreta asumida en el marco de esos acuerdos»¹⁵ (como se reconoció que ocurría en la situación que dio lugar a la sentencia Nakajima) y, en segundo lugar, «del supuesto de que el acto del Derecho de la Unión de que se trate se remita expresamente a disposiciones específicas de esos mismos acuerdos»¹⁶ (como se desprende de las circunstancias que dieron lugar a la sentencia Fediol)¹⁷.

17. La recurrente no impugnó la no aplicabilidad de la sentencia Fediol, dado que los actos de la Unión controvertidos no se refieren expresamente al Derecho de la OMC.

18. Basándose en la sentencia pronunciada en el asunto Rusal Armenal,¹⁸ el Tribunal General declaró que la sentencia Nakajima no era aplicable, ya que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base es el resultado de la voluntad del legislador de establecer «un régimen especial que establece reglas detalladas para el cálculo del valor normal de las importaciones procedentes de países sin economía de mercado, incluida la República Popular China».¹⁹

19. Con carácter subsidiario, la recurrente planteó ante el Tribunal General una segunda alegación, según la cual, en el supuesto de que no sea aplicable la sentencia Nakajima, debería poder beneficiarse de una «tercera excepción».²⁰ La recurrente afirmó que debería poder «invocar directamente las disposiciones de un acuerdo internacional, [...] cuando el acuerdo internacional en cuestión permite una excepción a la norma general y el Derecho de la Unión hace uso de esa facultad, como en el presente asunto».²¹ El Tribunal General rechazó esta alegación, por un lado, porque no consideró que difiriese de la situación del asunto que dio lugar a la sentencia Nakajima y, por otro, porque no consideró oportuno admitir la existencia de esa situación «novedosa».²²

20. En consecuencia, el Tribunal General declaró que la recurrente no podía invocar el Protocolo de Adhesión para oponerse a la aplicación del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base.²³ Con ese fundamento en particular el Tribunal General desestimó el recurso de la recurrente.

¹⁴ Sentencia de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo (C-69/89, en lo sucesivo, «sentencia Nakajima», EU:C:1991:186), apartados 29 a 32, aunque podría decirse que la interpretación actual de la sentencia Nakajima se basa en la reformulación que de ella se hace en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 111.

¹⁵ Sentencia recurrida, apartado 60.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Sentencia de 22 de junio de 1989, Fediol/Comisión (70/87, en lo sucesivo, «sentencia Fediol», EU:C:1989:254), apartados 19 a 23 (en aquel asunto, un acto de la Unión se refería explícitamente a normas de Derecho internacional basadas en el Acuerdo General sobre los Aranceles Aduaneros y Comercio [GATT], por lo que el Tribunal de Justicia consideró que podía ejercer su facultad de interpretar las disposiciones pertinentes de este acuerdo).

¹⁸ Sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, en lo sucesivo, «sentencia Rusal Armenal», EU:C:2015:494).

¹⁹ Sentencia recurrida, apartado 65.

²⁰ La recurrente se refirió a la situación tal y como existía en la sentencia Nakajima como la primera excepción y a la situación tal y como existía en la sentencia Fediol como la segunda excepción. Sobre el uso erróneo del término «excepción» en relación con las sentencias Nakajima y Fediol, véanse los puntos 46 y ss. de las presentes conclusiones.

²¹ Sentencia recurrida, apartado 74.

²² *Ibidem*.

²³ Sentencia recurrida, apartado 67.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. En su recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, interpuesto el 26 de febrero de 2021, la recurrente solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida; que estime las pretensiones formuladas ante el Tribunal General y anule el Reglamento controvertido en la medida en que afecta a la recurrente, y que condene a la Comisión, a Distillerie Bonollo SpA, a Industria Chimica Valenzana (ICV) SpA y a Caviro Distillerie Srl (en lo sucesivo, «partes coadyuvantes») a cargar con las costas de la recurrente correspondientes al presente recurso de casación y al asunto T-541/18.

22. El primer motivo de casación se dirige principalmente contra tres apartados de la sentencia recurrida. Se trata, respectivamente, del apartado 64 (en el que se niega la aplicabilidad de la sentencia Nakajima a la situación que nos ocupa); del apartado 65 (en el que se aplica la sentencia Rusal Armenal para llegar a la conclusión de que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base constituye un planteamiento independiente del Derecho de la Unión para las importaciones procedentes de países sin economía de mercado, incluida China), y del apartado 74 (en el que se desestiman las alegaciones de la recurrente relativas a la existencia de una «tercera excepción»).

23. Por su parte, la Comisión, con el respaldo de las partes coadyuvantes, solicita al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de casación y que condene en costas a la recurrente.

24. En la vista celebrada el 8 de septiembre de 2022, la recurrente, las partes coadyuvantes, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión formularon observaciones.

V. Alegaciones de las partes

25. La recurrente alega, con carácter principal, que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base constituye la voluntad de aplicar en el Derecho de la Unión, en el sentido de la sentencia Nakajima, las consecuencias de la expiración del plazo establecido en la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión.

26. En apoyo de dicha alegación, la recurrente invoca principalmente los apartados 54 y 55 de la exposición de motivos de la propuesta de Decisión del Consejo de 2001 con respecto a la adhesión de China a la OMC (en lo sucesivo, «propuesta de 2001»)²⁴. Estos dos apartados se refieren a la metodología para el cálculo del valor normal de las importaciones procedentes de China y en el último apartado se expone que los «procedimientos específicos para hacer frente a presuntos casos de dumping por parte de exportadores chinos que no operan todavía en condiciones normales de economía de mercado seguirá vigente hasta quince años después de la entrada de China en la OMC».

27. La recurrente considera que esta explicación constituye una expresión de la clara intención del legislador de la Unión, en el sentido de la sentencia Nakajima, de limitar el uso de la metodología del «país análogo» prevista en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base en lo

²⁴ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se determina la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno de la Conferencia Ministerial establecida en virtud del Acuerdo por el que se creó la Organización Mundial del Comercio, con respecto a la adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio [COM(2001) 517 final]. Dicha propuesta fue adoptada mediante las Decisiones del Consejo por la que se determina la posición que deberá adoptar la Comunidad en el seno de la Conferencia Ministerial establecida en virtud del Acuerdo por el que se creó la Organización Mundial del Comercio, con respecto a la adhesión de la República Popular China y del Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipéi Chino) a la Organización Mundial del Comercio (Bol. 10-2001, punto 1.6.26).

que respecta a China a un período de solo quince años. Por ello, la recurrente alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que no podía ejercer el control de la legalidad del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base a la luz de la sección 15 del Protocolo de Adhesión por falta de voluntad de transponer.

28. La recurrente afirma asimismo que la sentencia Rusal Armenal no es aplicable a su situación. En su opinión, dicha sentencia se refería únicamente a la aplicación del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base a la situación específica de Armenia. Por lo tanto, la conclusión del Tribunal de Justicia en la sentencia Rusal Armenal de que «el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base constituye la expresión de la voluntad del legislador de la Unión de establecer en ese ámbito un criterio específico propio del ordenamiento jurídico de la Unión»²⁵ se referiría únicamente a la situación de los países sin economía de mercado que no son miembros de la OMC. En consecuencia, a juicio de la recurrente, el Tribunal General incurrió en error al extender dicha sentencia a la situación de las importaciones procedentes de China tras la expiración del Protocolo de Adhesión de este país.

29. Con carácter subsidiario, la recurrente alega que el Tribunal General no reconoció la existencia de circunstancias que permiten el reconocimiento de una «tercera excepción», distinta de las controvertidas en las sentencias Nakajima y Fediol. En la vista precisó su posición al respecto, argumentando que los hechos del presente asunto difieren de los examinados en la sentencia Nakajima, ya que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base se introdujo antes de la adhesión de China a la OMC. Por lo tanto, los términos específicos de los apartados 54 y 55 de la exposición de motivos de la propuesta de 2001 deben entenderse en el sentido de que el empleo de la metodología del «país análogo» ya no era posible transcurridos quince años desde la fecha de adhesión de China a la OMC.

30. La Comisión y las partes coadyuvantes, respaldadas en la fase oral del procedimiento por el Parlamento y el Consejo, discrepan de este razonamiento. Señalan, en esencia, que el caso de autos no está comprendido en las circunstancias invocadas en la sentencia Nakajima. Sostienen que las explicaciones de la propuesta de 2001 carecen de pertinencia para examinar la voluntad del legislador de la Unión de adoptar, en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, un criterio específico propio del ordenamiento jurídico de la Unión, tal como se reconoció en la sentencia Rusal Armenal. A su juicio, las únicas fuentes pertinentes para establecer la voluntad de dar cumplimiento, por parte del legislador de la Unión, a una obligación concreta que se enmarca en los acuerdos de la OMC, son los considerandos u otros documentos relativos al proceso de adopción o modificación del propio Reglamento de base.

31. Como precisó el Consejo en la vista, esta institución puede «llevar dos sombreros diferentes»; uno, cuando actúa como parte del poder legislativo de la Unión, y otro, cuando participa en negociaciones en el ámbito internacional. Así pues, las declaraciones adoptadas en el curso de las negociaciones con actores internacionales no pueden utilizarse para explicar la intención legislativa de los actos adoptados sobre esa base y menos aún de los actos adoptados o modificados que no se refieren a ese instrumento de Derecho internacional.

32. Sobre esta base, la Comisión, respaldada por el Parlamento y el Consejo en la vista, consideró que la posible aplicación de la sentencia Nakajima requiere una intención clara y expresamente declarada del legislador de la Unión de dar cumplimiento a una obligación concreta asumida en virtud de los acuerdos de la OMC. Solo en tal supuesto estaría el legislador de la Unión indicando

²⁵ Sentencia Rusal Armenal, apartado 48.

su voluntad de someterse a la facultad de control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Por lo tanto, dado que no existe tal voluntad en el caso del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, esta disposición no es una expresión de la voluntad del legislador de la Unión de transponer la sección 15 del Protocolo de Adhesión. La consecuencia, según afirman, es que el Tribunal de Justicia carece de competencia para ejercer el control jurisdiccional de un acto de las instituciones a la luz de dicho Protocolo.

VI. Apreciación

A. Observaciones preliminares

33. Los acuerdos internacionales de los que es parte la Unión, como es el caso de los acuerdos de la OMC, forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión y vinculan a las instituciones. Como parte de ese ordenamiento jurídico, dichos acuerdos internacionales gozan de primacía sobre el Derecho derivado de la Unión. Así se desprende del artículo 216 TFUE, apartado 2 y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.²⁶

34. Por lo tanto, los acuerdos internacionales de los que es parte la Unión no solo son vinculantes para sus instituciones en virtud del Derecho internacional y de su principio *pacta sunt servanda*, sino también en virtud del Derecho constitucional de la Unión. Su fuerza vinculante para las instituciones de la Unión es la elección constitucional de la Unión.²⁷

35. La segunda elección constitucional de la Unión atañe a las facultades de control jurisdiccional conferidas al Tribunal de Justicia. En el ordenamiento jurídico de la Unión, corresponde al Tribunal de Justicia el deber de «decir lo que es la ley»²⁸ y de garantizar que las instituciones se ajusten a la legalidad. Los Tratados confirieron al Tribunal de Justicia la facultad de ejercer el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de las instituciones ya en los primeros días del proyecto europeo.²⁹ En la actualidad, esta competencia se ejerce bien directamente, a través del recurso de anulación (artículo 263 TFUE), bien indirectamente, a través del procedimiento prejudicial (artículo 267 TFUE) y de la excepción de ilegalidad (artículo 277 TFUE). Es importante destacar que, desde la sentencia Foto-Frost,³⁰ el Tribunal de Justicia de la Unión

²⁶ Ya en 1974, el Tribunal de Justicia declaró que los acuerdos internacionales celebrados por la Unión forman parte integrante de su ordenamiento jurídico; véase la sentencia de 30 de abril de 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41), apartados 4 y 5 (en la que se concluye que el Acuerdo de Asociación celebrado por la —entonces— Comunidad y Grecia, «por lo tanto, en lo que respecta a la Comunidad, [...] es un acto adoptado por una de las instituciones de la Comunidad [...] [y que] sus disposiciones forman parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario»). Posteriormente, el Tribunal de Justicia confirmó también su carácter vinculante para las instituciones, y su primacía sobre los actos de Derecho derivado de la Unión. Véase, por ejemplo, la sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros (C-308/06, EU:C:2008:312), apartado 42 (acerca del efecto vinculante del Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques, firmado en Londres el 2 de noviembre de 1973, según su texto completado por el Protocolo de 17 de febrero de 1978).

²⁷ Esta opción constitucional es, precisamente, el objeto del presente asunto. Por tal motivo, las alegaciones formuladas por algunas de las instituciones en la vista, por ejemplo, que únicamente el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC es competente y tiene potestad para decidir si los actos de la Unión son o no conformes con el Derecho de la OMC, carecen de pertinencia para la resolución del caso de autos. En el presente recurso de casación, solo nos ocupamos de la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia, dentro del ordenamiento constitucional de la Unión, para establecer tales discrepancias.

²⁸ Cita prestada de la sentencia del U.S. Supreme Court (Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América) en el asunto *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803), p. 177.

²⁹ Véase el artículo 34 del Tratado CECA.

³⁰ Véase la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), apartado 17.

Europea (entendido como Tribunal General y Tribunal de Justicia) goza, en el seno del ordenamiento jurídico de la Unión, de la facultad exclusiva del control de la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión.³¹

36. Si se unen estas dos características del ordenamiento constitucional de la Unión, se obtiene la facultad del Tribunal de Justicia de controlar si las instituciones de la Unión, incluso en sus opciones legislativas, respetan las obligaciones de la Unión derivadas de los acuerdos de la OMC, que forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión y, por tanto, son vinculantes para estas.

37. No obstante, debido a la realidad política del sistema internacional de comercio, el Tribunal de Justicia ha dudado desde el primer momento³² en ejercer su facultad de control jurisdiccional en lo que respecta al control de la conformidad de la legislación de la Unión con el GATT³³ y, posteriormente, con los acuerdos de la OMC.³⁴

38. El Tribunal de Justicia ya explicó las razones de esta autolimitación judicial en la sentencia dictada en el asunto *International Fruit Company* y otros.³⁵ En primer lugar, señaló la naturaleza y la estructura específicas del GATT, que «se funda en un principio de negociaciones emprendidas “a base de reciprocidad y de ventajas mutuas”, se caracteriza por la gran flexibilidad de sus disposiciones, especialmente de las que se refieren a las posibilidades de establecer excepciones, a las medidas que pueden adoptarse en caso de dificultades excepcionales y a la resolución de las discrepancias entre las Partes contratantes».³⁶

39. El Tribunal de Justicia profundizó en la naturaleza flexible del GATT en la sentencia *Alemania/Consejo*³⁷ y posteriormente amplió el mismo razonamiento a los acuerdos de la OMC en la sentencia *Portugal/Consejo*.³⁸ En este último asunto, el Tribunal de Justicia explicó que, a pesar de reforzarse el sistema de resolución de litigios previsto en los acuerdos de la OMC en comparación con el previsto en el GATT, su mecanismo de solución de diferencias³⁹ concedía, sin embargo, una importancia considerable a la negociación entre las partes. Así, aun cuando el ESD

³¹ Procede recordar en este punto las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas en el asunto *Países Bajos/Parlamento y Consejo* (C-377/98, EU:C:2001:329), punto 147, en las que el Abogado General expuso con nitidez que «de modo más general, puede que en cualquier caso se considere deseable reconocer por principio competencia al Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de la legislación comunitaria a la luz de los tratados vinculantes para la Comunidad. No existe otro órgano jurisdiccional que pueda controlar la legislación comunitaria, de modo que si se niega la competencia del Tribunal de Justicia los Estados miembros se verán sometidos a obligaciones opuestas sin posibilidad de solventar su contradicción».

³² En su sentencia de 12 de diciembre de 1972, *International Fruit Company* y otros (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115), tras confirmar que el GATT vincula a las instituciones europeas (apartado 18), el Tribunal de Justicia estimó que, por la naturaleza de las disposiciones de dicho Acuerdo, estas no otorgaban derechos a los particulares (apartado 27). Debido a la ausencia de efecto directo de esas disposiciones, los particulares no podrían invocar el GATT ante un órgano jurisdiccional nacional con el fin de cuestionar la validez del Derecho de la Unión.

³³ En su sentencia de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo* (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 109, el Tribunal de Justicia declaró no solo que los particulares no pueden invocar directamente el GATT (ya que dicho Acuerdo, en principio, carece de efecto directo), sino además que los Estados miembros no pueden invocar ese Acuerdo en los recursos interpuestos en virtud del artículo 260 TFUE. En efecto, el Tribunal de Justicia se consideró no facultado para tomar en consideración el GATT al objeto de apreciar la legalidad de un reglamento de la Unión.

³⁴ En su sentencia de 23 de noviembre de 1999, *Portugal/Consejo* (C-149/96, EU:C:1999:574), apartado 47, el Tribunal de Justicia estimó que la creación de la OMC no cambiaba nada en relación con su constatación de que, en principio, no puede evaluar el Derecho de la Unión a la luz del GATT y, más en general, del Derecho de la OMC.

³⁵ Sentencia de 12 de diciembre de 1972 (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115).

³⁶ *Ibidem*, apartado 21.

³⁷ Sentencia de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo* (C-280/93, EU:C:1994:367), apartados 106 a 109.

³⁸ Sentencia de 23 de noviembre de 1999, *Portugal/Consejo* (C-149/96, EU:C:1999:574).

³⁹ Ese mecanismo se basa en el Entendimiento relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (en lo sucesivo, «ESD»).

muestra «preferencia» por la plena aplicación de recomendaciones que adapten los actos a la legislación de la OMC, permite no obstante diferentes soluciones negociadas basadas en una compensación mutuamente aceptable.⁴⁰

40. Habida cuenta de esta estructura del sistema de la OMC, el Tribunal de Justicia consideró que se privaría a los órganos legislativos de la Unión de la posibilidad de celebrar tales acuerdos negociados o de ofrecer una compensación mutuamente aceptable en lugar de ajustar el Derecho de la Unión a la normativa de la OMC, si los órganos jurisdiccionales pudieran imponerles la obligación de abstenerse de aplicar las normas jurídicas de la Unión que sean incompatibles con los acuerdos de la OMC.⁴¹

41. Por lo tanto, era necesario que el Tribunal de Justicia se abstuviese de ejercer su facultad de control jurisdiccional a fin de no impedir que el legislador de la Unión hiciera uso de la discrecionalidad de la que goza en virtud de los acuerdos de la OMC. Con esta medida, el Tribunal de Justicia respetó el equilibrio institucional que resulta del sistema de la OMC. En su opinión, los acuerdos de la OMC dejan a las instituciones políticas la decisión relativa a la incorporación de una determinada obligación asumida en ellos o incluso de no aplicar en absoluto alguna de las obligaciones de la OMC.

42. La necesidad de autolimitación judicial se ve respaldada además por el hecho de que los socios más importantes de la Unión desde el punto de vista comercial no someten a sus órganos legislativos y ejecutivos al control jurisdiccional de la OMC.⁴²

43. Ambas razones (la flexibilidad intrínseca del propio sistema de la OMC y la realidad política de que los socios comerciales de la Unión no impiden judicialmente a sus instituciones hacer uso de esa flexibilidad) llevaron entonces a la conclusión de que «los acuerdos [de la] OMC no se incluyen, en principio, entre las normas con respecto a las cuales el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos de las instituciones [de la Unión]».⁴³

44. Deben quedar claras las consecuencias que se derivan de esta jurisprudencia. El margen de apreciación discrecional que se deja a las instituciones políticas de la Unión, que incluye la posibilidad de optar por una determinada interpretación de las disposiciones de los acuerdos de la OMC, así como, tras examinar las oportunas consecuencias, de decidir, en caso necesario,

⁴⁰ Sentencia de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, EU:C:1999:574), apartados 36 a 39.

⁴¹ Véase, a estos efectos, *ibidem*, apartado 40.

⁴² *Ibidem*, apartado 43.

⁴³ *Ibidem*, apartado 47. En razón de esta misma flexibilidad, el Tribunal de Justicia también ha considerado improcedente permitir un control de validez de los actos secundarios de las instituciones contra las recomendaciones o resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC que declaren una infracción de las normas de la OMC. Véanse las sentencias de 1 de marzo de 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121), apartados 41 a 48; de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476), apartados 127 a 133, y de 18 de octubre de 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840), apartado 52.

apartarse de las obligaciones de la Unión establecidas en los acuerdos de la OMC,⁴⁴ no debe malinterpretarse como una decisión del Tribunal de Justicia de renunciar por completo a su deber de velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales de la Unión.

45. Esto, constitucionalmente, no es posible, pues alteraría el equilibrio interinstitucional entre el poder judicial de la Unión y sus instituciones políticas.⁴⁵

46. Esto nos lleva al aparente malentendido que expresó la Comisión en la vista, al parecer, con el respaldo del Parlamento y del Consejo. Contrariamente a lo que sostienen las citadas instituciones, las situaciones de las sentencias Nakajima y Fediol, en las que el Tribunal de Justicia sí optó por llevar a cabo el control de la validez de los actos de la Unión a la luz del Derecho de la OMC, no constituyen «excepciones» a una presunta ausencia de la facultad de control jurisdiccional en ese ámbito.⁴⁶ El ejercicio de la facultad de control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia no se deriva de la benévola decisión legislativa de las instituciones políticas de la Unión de devolver al Tribunal de Justicia la facultad de controlar sus actos a la luz del Derecho de la OMC. Como ya he explicado, en el seno de la «normalidad» constitucional de la Unión no es posible aceptar tal cosa, pues la facultad de control jurisdiccional conferida al Tribunal de Justicia se deriva directamente de los Tratados. Al contrario, en ambos supuestos el Tribunal de Justicia decidió que no socavaría la discrecionalidad política, necesaria en el ámbito de la OMC, si llevaba a cabo el control de la validez de los actos de las instituciones políticas de la Unión.

47. Las sentencias del Tribunal de Justicia crean un cuerpo de jurisprudencia y las normas explicadas en la sentencia original se vuelven a aplicar en sentencias posteriores en situaciones similares, aunque no idénticas. El efecto secundario no deseado de este proceso es que, con el tiempo, la jurisprudencia se desvincula de su contexto original y, lo que es más importante, de la justificación subyacente. Ese tipo de desvinculación, pese a ser poco frecuente, es una característica inherente a un sistema basado en el precedente.⁴⁷

48. Por lo tanto, a veces es necesario revisar los asuntos en los que con frecuencia nos basamos. En este sentido, al revisar ahora la sentencia Nakajima, me cuesta discernir algún razonamiento que indique que el Tribunal de Justicia quiso introducir una «excepción» a una facultad de control jurisdiccional que, por otra parte, no existe. Dicho asunto versaba sobre unos derechos

⁴⁴ Cabe observar que no se trata de una situación novedosa para la Unión en el ámbito del GATT y la OMC. Entre 1997 y 2012 la Unión vulneraba abiertamente sus obligaciones respecto a la OMC en cuanto al régimen de importación, venta y distribución de plátanos. Es decir, pese a las múltiples actuaciones fallidas del Grupo Especial y los informes de cumplimiento, así como de las concesiones suspendidas por parte de distintos miembros de la OMC. Solo después de alcanzarse una solución de mutuo acuerdo se resolvió (parcialmente) esta cuestión. Véanse las Notificaciones de Solución Mutuamente Convenida (WT/DS27, WT/DS361, WT/DS364, WT/DS16, WT/DS105, WT/DS158, WT/L/616 y WT/L/625, 8 de noviembre de 2012). Recuérdese, en este mismo sentido, la larga y enconada disputa comercial entre los Estados Unidos y la Unión por la decisión de esta última de prohibir la carne tratada con hormonas a partir de 1981 [Directiva 81/602/CEE del Consejo, de 31 de julio de 1981, referente a la prohibición de determinadas sustancias de efecto hormonal y de sustancias de efecto tireostático (DO 1981, L 222, p. 32)]. Hasta 2019, la Unión no llegó a un acuerdo con los Estados Unidos sobre la carne de vacuno tratada con hormonas, zanjándose (temporalmente) la disputa. Véase el Acuerdo entre los Estados Unidos de América y la Unión Europea sobre la asignación a los Estados Unidos de una parte del contingente arancelario de carne de vacuno de calidad superior contemplado en el Memorándum de Entendimiento revisado con respecto a la importación de carne de vacuno procedente de animales no tratados con determinadas hormonas de crecimiento y a los derechos aumentados aplicados por los Estados Unidos a determinados productos de la Unión Europea (2014) (DO 2019, L 316, p. 3).

⁴⁵ La exigencia de tal equilibrio tiene reflejo en el artículo 13 TUE, apartado 2.

⁴⁶ Debe quedar claro que no solo las instituciones, sino también la recurrente y las partes coadyuvantes se refirieron a las situaciones que concurrían en las sentencias Nakajima y Fediol como «excepciones».

⁴⁷ Si bien no existe formalmente un sistema basado en precedentes judiciales en el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia fundamenta no obstante su razonamiento remitiéndose a sentencias previas, y solo se aparta de ellas en circunstancias excepcionales. Véase, a este respecto, Arnull, A.: «Owning up to Fallibility: Precedent and the Court», *Common Market Law Review*, vol. 30(2), 1993, pp. 247 a 266; Tridimas, T.: «Precedent and the Court of Justice, A Jurisprudence of Doubt?» en Dickinson, J. y Eleftheriadis, P. (eds.), *Philosophical Foundations of EU Law*, OUP, Oxford, 2012, pp. 307 a 330.

antidumping impuestos sobre determinadas impresoras procedentes de Japón que el productor exportador en cuestión quiso impugnar invocando directamente el Código Antidumping del GATT. El Consejo impugnó la facultad del Tribunal de Justicia de revisar la validez del (entonces) Reglamento de base por considerar que podría infringir dicho Código. Alegó que ello se desprendía de la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia que negaba el efecto directo del GATT.⁴⁸ El Tribunal de Justicia abordó en primer lugar la alegación relativa al efecto directo. Aclaró que la demandante, Nakajima, no invocaba el efecto directo de las disposiciones del Código Antidumping, sino que, en realidad, discutía incidentalmente, a través de la excepción de ilegalidad, la validez del (entonces) nuevo Reglamento de base.⁴⁹ Por lo tanto, la cuestión del efecto directo de las disposiciones de la OMC puede y debe desvincularse de la cuestión del ejercicio de la facultad de control jurisdiccional del Tribunal de Justicia sobre los actos de las instituciones de la Unión.⁵⁰

49. Debe señalarse que la situación que dio lugar a la sentencia Nakajima es similar a la del presente asunto. La recurrente impugna directamente, con base en el artículo 263 TFUE, apartado 4, el Reglamento controvertido y, al mismo tiempo, como argumento subsidiario, alega que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base no es aplicable a las importaciones procedentes de China por no ser conforme con el Protocolo de Adhesión.

50. El Tribunal de Justicia, para desestimar la segunda alegación del Consejo en cuanto a la exclusión del control jurisdiccional, se basó en la sentencia Nakajima en aquellas partes de la sentencia recaída en el asunto *International Fruit Company* y otros que subrayaban el efecto vinculante del GATT para la (entonces) Comunidad.⁵¹ A continuación, buscó las posibles razones para abstenerse de ejercer el control jurisdiccional, pero constató, por el contrario, que los considerandos del (entonces) Reglamento de base exponían que este «fue promulgado de conformidad con las obligaciones internacionales existentes, en particular las que se derivan del artículo VI del Acuerdo General y del Código Antidumping».⁵² Sobre esta base, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que el (entonces) «nuevo Reglamento de base, que discute la demandante, fue adoptado para cumplir las obligaciones internacionales de la Comunidad, a quien incumbe, según reiterada jurisprudencia, garantizar la observancia de las disposiciones del [GATT] y de sus medidas de ejecución».⁵³

51. «En estas circunstancias»,⁵⁴ nada impedía al Tribunal de Justicia ejercer su facultad de control jurisdiccional.

⁴⁸ Sentencia Nakajima, apartado 27.

⁴⁹ Sentencia Nakajima, apartado 28.

⁵⁰ Así lo corrobora la sentencia de 5 de octubre de 1994, *Alemania/Consejo* (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 109. Tras llevar a cabo su apreciación sobre el posible efecto directo del GATT, el Tribunal de Justicia declaró que «estas particularidades [del GATT], puestas de manifiesto por este Tribunal de Justicia para señalar que un justiciable de la Comunidad no puede invocarlo ante los tribunales con el fin de cuestionar la legalidad de un acto comunitario, se oponen *igualmente* a que este Tribunal de Justicia tenga en cuenta las disposiciones del Acuerdo General para apreciar la legalidad de un Reglamento». El subrayado es mío. Véanse también las conclusiones del Abogado General Saggio presentadas en el asunto *Portugal/Consejo* (C-149/96, EU:C:1999:92), punto 18 [que diferencia entre negar el efecto directo del GATT y el derecho a controlar la legalidad de un acto (entonces) comunitario].

⁵¹ Sentencia Nakajima, apartado 29, en el que se menciona el apartado 18 de la sentencia de 12 de diciembre de 1972, *International Fruit Company* y otros (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115).

⁵² Sentencia Nakajima, apartado 30.

⁵³ *Ibidem*, apartado 31.

⁵⁴ *Ibidem*, apartado 32.

52. En la jurisprudencia posterior basada en la sentencia Nakajima, la expresión «en estas circunstancias» se transformó bien en «en dos supuestos», o en «en dos supuestos excepcionales».⁵⁵

53. Yo creo que sería inaceptable tratar la situación que se plantea en la sentencia Nakajima como una «excepción» a una supuesta regla general según la cual el Tribunal de Justicia no es competente para controlar la legalidad de un acto de la Unión en el ámbito del Derecho de la OMC.⁵⁶

54. La competencia del Tribunal de Justicia para controlar la legalidad de los actos de la Unión se basa en los Tratados, sin que, mediante un acto de Derecho derivado, puedan las instituciones limitar dicha competencia.⁵⁷ Hacer depender la facultad de control jurisdiccional conferida al Tribunal de Justicia del consentimiento previo de unas instituciones que ese mismo Tribunal de Justicia debe, por mandato, supervisar haría que careciese de sentido dicha facultad de control.

55. Además, semejante razonamiento equivaldría a presumir que las instituciones políticas de la Unión no tienen intención de respetar sus obligaciones internacionales a menos que lo afirmen de manera inequívoca, por ejemplo, adoptando medidas que declaren expresamente su voluntad de dar efecto a las obligaciones internacionales de la Unión. Y difícilmente encajaría con el marco constitucional diseñado por el artículo 216 TFUE, apartado 2, así como con los objetivos políticos declarados de las relaciones de la Unión con el resto del mundo, tal como resultan del artículo 3 TUE, apartado 5.

⁵⁵ Aunque no parece estar claro por qué el Tribunal de Justicia alterna estos términos. En general, los cambios de términos pueden rastrearse a través de una larga línea de jurisprudencia en la que las circunstancias de las sentencias Nakajima (y Fediol) se describieron de manera conjunta en una frase que posteriormente se reprodujo en otros asuntos. Por ejemplo, en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, EU:C:1994:367), apartado 111, el Tribunal de Justicia hizo mención a las sentencias Nakajima (y Fediol) en los términos siguientes: tras afirmar que la aplicabilidad directa del GATT no puede basarse en su espíritu, su sistema o en la letra de dicho Acuerdo, el Tribunal de Justicia explicó que, «a falta de tal obligación derivada del propio Acuerdo, *únicamente* en el caso de que la Comunidad haya pretendido cumplir una obligación concreta asumida en el marco del GATT o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas del Acuerdo General, corresponderá al Tribunal de Justicia controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas del GATT [citando las sentencias Fediol y Nakajima]» (el subrayado es mío). En la sentencia de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, EU:C:1999:92), apartados 47 y 49, la misma cita siguió a la afirmación de que los acuerdos de la OMC no se incluyen, «en principio», entre las normas con respecto a las cuales el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos adoptados por las (en aquel momento) instituciones comunitarias. En la sentencia Rusal Armenal, el Tribunal de Justicia se refirió a estos asuntos por primera vez mencionando «dos supuestos *excepcionales*» (apartado 40; el subrayado es mío). A continuación, añadió que «para que se aplique esa *excepción* en un caso concreto es preciso además que se acredite de modo suficiente en Derecho que el legislador manifestó la voluntad de dar cumplimiento en el Derecho de la Unión a una obligación específica contraída en el marco de los acuerdos OMC» (apartado 45; el subrayado es mío). Posteriormente, sin embargo, el Tribunal de Justicia pareció alternar entre «en dos supuestos» [véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de febrero de 2016, C & J Clark International y Puma (C-659/13 y C-34/14, EU:C:2016:74), apartado 87 (donde añade «excepcionales» tras una referencia indirecta a las sentencias Nakajima y Fediol), y de 15 de noviembre de 2018, Baby Dan (C-592/17, EU:C:2018:913), apartado 67 (que añade los términos «como excepción» dentro del mismo apartado) y «en dos supuestos excepcionales» [sentencias de 18 de octubre de 2018, Rotho Blaas (C-207/17, EU:C:2018:840), apartado 47; de 9 de julio de 2020, Donex Shipping and Forwarding (C-104/19, EU:C:2020:539), apartado 46, y de 5 de mayo de 2022, Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comisión (C-718/20 P, EU:C:2022:362), apartado 85]. Por último, debe señalarse que la lógica de la «excepción» entró también en la jurisprudencia relativa a otros acuerdos internacionales, como el Convenio de Aarhus. Véase, a estos efectos, la sentencia de 13 de enero de 2015, Consejo y otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4), apartado 57.

⁵⁶ La redacción utilizada por el Tribunal de Justicia ha ido en ocasiones en ese sentido. Por ejemplo, en la sentencia Rusal Armenal se constató que «el Tribunal de Justicia ha reconocido en ciertos casos que el sistema antidumping de la OMC podía constituir *una excepción al principio general de que el juez de la Unión no puede controlar* la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión en relación con su conformidad con las reglas de los acuerdos OMC» (apartado 44; el subrayado es mío).

⁵⁷ A este respecto, véanse las conclusiones del Abogado General Saggio presentadas en el asunto Portugal/Consejo (C-149/96, EU:C:1999:92), punto 20 [con mención al último considerando de la Decisión 94/800/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO 1994, L 336, p. 1), en referencia al acto de celebración por parte de la Unión de los acuerdos de la OMC, con arreglo al cual «el Consejo parece haber pretendido limitar los efectos del Acuerdo», para después declarar que, habida cuenta de que el Tribunal de Justicia está obligado a garantizar su observancia, «el Consejo no puede, mediante un acto de Derecho derivado, limitar esta competencia del Tribunal de Justicia ni decidir excluir la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales por lo que respecta a la aplicación de dichas normas»].

56. Al contrario, debe partirse en todo caso de la premisa de que la Unión, en principio, desea respetar sus compromisos internacionales, con independencia del instrumento jurídico que sus instituciones promulguen. Partiendo de esta premisa, el Tribunal de Justicia puede entonces decidir si, en razón de la naturaleza y la estructura del acuerdo internacional de que se trate, así como de los intereses políticos más amplios que rodean las acciones de política comercial de la Unión, debe limitar, de forma excepcional, su facultad de control jurisdiccional en un caso concreto.

57. Por lo tanto, teniendo en cuenta el reconocimiento de las realidades del sistema de comercio internacional, es totalmente posible desde el punto de vista jurídico (y, en efecto, en ocasiones, conveniente) que las instituciones políticas de la Unión dispongan de la posibilidad de interpretar una obligación contraída por la Unión en el marco de la OMC sin que el Tribunal de Justicia la controle y, en su caso, tomen la decisión deliberada de apartarse de dicha obligación. No obstante, tal margen de discrecionalidad reviste un carácter excepcional, siendo solo posible por así permitirlo el acuerdo internacional concreto de que se trate. Los acuerdos de la OMC son acuerdos internacionales de este tipo.

58. Por lo tanto, al examinar los acuerdos de la OMC y su naturaleza y estructura flexibles, el Tribunal de Justicia pudo crear una presunción *iuris tantum*⁵⁸ de que debía autolimitar su facultad de control jurisdiccional. De ahí el empleo de la expresión «en principio» cuando el Tribunal de Justicia decide no revisar un acto del Derecho de la Unión a la luz de la normativa de la OMC. Solo en ese marco específico puede interpretarse la sentencia en el asunto Nakajima como la creación de una «excepción».

59. En realidad, la propia sentencia Nakajima puede interpretarse de forma más amplia o más restringida. No sería difícil, como afirmaron las instituciones en la vista, limitarla a aquellos supuestos en los que el legislador de la Unión haya enviado un claro mensaje en el sentido de que tenía la intención de aplicar la normativa de la OMC. En tales circunstancias, no hay razón para que el Tribunal de Justicia limite su facultad de control jurisdiccional, ya que no existe «la posibilidad de que se produzcan situaciones embarazosas debido a los múltiples pronunciamientos de varios departamentos sobre una misma cuestión».⁵⁹ A mi parecer, concurren, de hecho, ciertos indicios de que el Tribunal de Justicia interpreta esa sentencia de forma restringida.⁶⁰

60. No obstante, también cabe una interpretación en sentido más amplio de la sentencia Nakajima, de modo que el Tribunal de Justicia contemple ejercer el control del Derecho derivado en cualquier situación en la que esté en condiciones de declarar que el legislador de la Unión no

⁵⁸ Véase, a este respecto, Ruiz Fabri, H.: «Is There a Case — Legally and Politically — for Direct Effect of WTO Obligations?», *European Journal of International Law*, vol. 25(1), 2014, pp. 151 a 173, especialmente p. 152.

⁵⁹ Cita prestada de la sentencia del U.S. Supreme Court (Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América) en el asunto Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962), p. 217.

⁶⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia Rusal Armenal, apartados 45 y 46 (en los que se declara que «no basta que los considerandos del acto de la Unión del que se trata pongan de manifiesto de manera general que la adopción de este se produjo en atención a obligaciones internacionales de la Unión» para cumplir la exigencia, derivada de la sentencia Nakajima, de «acredit[ar] de modo suficiente en Derecho»). Esta conclusión también parece desprenderse del fallido intento de aplicar la sentencia Nakajima fuera del ámbito particular del Derecho de la OMC. Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de enero de 2015, Consejo y otros/Vereniging Milieudéfensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4), apartados 57 y 59 (en los que se rechaza la aplicación de la línea jurisprudencial de la sentencia Nakajima a las obligaciones particulares asumidas por la Unión en virtud del Convenio de Aarhus).

tenía intención de apartarse de sus obligaciones en el marco de la OMC. Además, pueden encontrarse también indicios en la jurisprudencia que sugieren que en realidad esa es la interpretación más adecuada de la sentencia Nakajima.⁶¹

61. Si se restringe la posibilidad de aplicar la sentencia Nakajima, debe existir, en mi opinión, un margen para otros supuestos en los que el Tribunal de Justicia podría decidir volver a revisar los actos de las instituciones a la luz de los compromisos de la Unión contraídos en virtud de los acuerdos de la OMC. Las sentencias Nakajima (y Fediol) podrían en tal caso no ser los «únicos» supuestos en los que el Tribunal de Justicia puede decidir ejercer su facultad de control jurisdiccional a la luz de la normativa de la OMC.

62. Un supuesto en el que el Tribunal de Justicia consideró que la sentencia Nakajima, ya se interpretase en sentido amplio o estricto, no era aplicable, fue la sentencia Rusal Armenal. En aquel asunto, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base representa un criterio específico propio del ordenamiento jurídico de la Unión (al menos en relación con la cuestión de cómo tratar a los países sin economía de mercado por lo que respecta, entre otros elementos, al cálculo del valor normal a efectos de las investigaciones antidumping).⁶²

63. Mientras que la sentencia Nakajima puede interpretarse como un supuesto en el que es perfectamente posible llegar a la conclusión de que la Unión tenía la intención de dar cumplimiento a las normas de la OMC, la sentencia Rusal Armenal debe entenderse en consecuencia como un supuesto en el que la Unión podría haber deseado, pero también podría *no* haber deseado, respetar sus compromisos con la OMC. Este último supuesto justifica que el Tribunal de Justicia restrinja su facultad de control jurisdiccional sobre la base de la justificación de la naturaleza y la estructura particulares del sistema de la OMC.

64. En consecuencia, cuando se aplica la sentencia Rusal Armenal, no se aplica la sentencia Nakajima.

65. Procede examinar, a la luz de lo anterior, si en el presente asunto existen motivos para que el Tribunal de Justicia se abstenga de ejercer la facultad de control jurisdiccional del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base a la luz del Protocolo de Adhesión.

B. Apreciación del primer motivo

66. La recurrente formula dos razonamientos en apoyo de su alegación según la cual el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que no puede pronunciarse sobre la supuesta incompatibilidad del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base con la sección 15 del Protocolo de Adhesión. Por un lado, afirma que la sentencia Nakajima es aplicable al presente asunto. Y, por otro, que la sentencia Rusal Armenal no es aplicable.

67. Cabría invertir el análisis y examinar, en primer lugar, si es posible aplicar la sentencia Rusal Armenal en este caso. Si se concluye que sí es aplicable, como ya se ha expuesto en el punto 64 de las presentes conclusiones, la sentencia Nakajima no lo es. No obstante, en aras de la exhaustividad, voy a examinar ambos razonamientos por separado.

⁶¹ Véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de enero de 2022, Comisión/Hubei Xinyegang Special Tube (C-891/19 P, EU:C:2022:38), apartados 30 y 34. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, dado que las disposiciones del artículo 3 del Reglamento de base pueden considerarse sustancialmente idénticas a las del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, el Tribunal de Justicia puede interpretar el primero remitiéndose a la interpretación que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC da al segundo.

⁶² Sentencia Rusal Armenal, apartados 47 y 48.

68. Mediante su primer razonamiento, la recurrente sostiene que su situación es comparable a la que existía en el asunto Nakajima. Afirma que la propuesta de 2001, y en particular los apartados 54 y 55 de su exposición de motivos, demuestran una clara intención por parte del legislador de la Unión de transponer la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión en el Reglamento de base.

69. La pertinencia de la propuesta de 2001 puede descartarse sin ocupar demasiado tiempo. Si se interpreta de forma restrictiva la sentencia Nakajima, el Tribunal de Justicia solo ejercerá su facultad de control jurisdiccional cuando exista una indicación expresa en el propio acto legislativo en el sentido de que el legislador de la Unión quiso transponer en el Derecho de la Unión ciertas obligaciones contraídas en virtud de los acuerdos de la OMC.⁶³

70. No es posible demostrar tal voluntad de dar efectividad al Protocolo de Adhesión en el caso del Reglamento de base. Como explicaron la Comisión, las partes coadyuvantes, el Parlamento y el Consejo, tanto por escrito como en la vista, la propuesta de 2001 no guarda relación con el proceso legislativo que condujo a la adopción del Reglamento de base, ni tampoco con su artículo 2, apartado 7, en la forma aplicable durante la investigación subyacente. La recurrente no fue capaz de rebatir esta explicación. Tampoco el tenor ni los trabajos preparatorios de dicho acto legislativo mencionan intención alguna de transponer la sección 15 del Protocolo de Adhesión.

71. Sin embargo, si se interpreta la sentencia Nakajima en sentido amplio, es decir, en el sentido de requerir el ejercicio de control jurisdiccional siempre que el Tribunal de Justicia pueda declarar que el legislador no tuvo la intención de apartarse de sus obligaciones en el marco de la OMC, no puede desestimarse por completo la alegación de la recurrente relativa a las intenciones expresadas en el ámbito de la OMC. Al mismo tiempo, ha de admitirse que una supuesta intención expresada en un solo documento preparatorio de la Comisión y que no se repite en el acto del Consejo por el que la Unión contrajo los respectivos compromisos en el marco del Protocolo de Adhesión, o incluso por el Parlamento en calidad de colegislador, no es suficiente para llegar a una conclusión inapelable al respecto. Como explicó acertadamente el Consejo en la vista, las declaraciones adoptadas en el curso de las negociaciones internacionales no pueden utilizarse, al menos por sí mismas, para deducir la intención legislativa que subyace a los actos adoptados internamente por las instituciones.

72. Tampoco ha sido capaz la recurrente de establecer ningún otro indicio de la intención del legislador de la Unión de no apartarse del Protocolo de Adhesión. Asimismo, como señaló el Parlamento en la vista, el Reglamento de base ha sido modificado varias veces desde 2001, es decir, posteriormente a la entrada en vigor del Protocolo de Adhesión. En ninguna de estas ocasiones se modificó su texto al objeto de reflejar la expiración del período de quince años a que

⁶³ Debe recordarse que la sentencia Nakajima se refería a un supuesto en el que la voluntad legislativa de dar cumplimiento a una obligación de Derecho internacional vinculante para la Unión se expresaba en el propio documento que pretendía aplicar dicha obligación.

se refiere la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión, ni se puede encontrar ninguna indicación de la intención de adaptar el Reglamento de base en consecuencia en los considerandos pertinentes o en los documentos preparatorios de los actos de modificación.⁶⁴

73. Así pues, la situación del caso de autos es sin duda distinta de la que se daba en el asunto que concluyó con la sentencia Nakajima. No es posible considerar que el legislador de la Unión tuviese la voluntad de transponer el Protocolo de Adhesión en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, ni tampoco que no tuviera la intención de apartarse de él a través de dicha disposición.

74. Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho en su conclusión del apartado 64 de la sentencia recurrida.

75. Esto nos lleva al segundo razonamiento planteado por la recurrente, según el cual el Tribunal General incurrió en error al declarar que la sentencia Rusal Armenal resulta aplicable en el caso de autos y lleva a la conclusión de que la especificidad del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base se aplica también a China tras la expiración del plazo contemplado en la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión.

76. En efecto, si se concluye que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base establece un régimen específico que adoptó el legislador de la Unión para el cálculo del valor normal en el caso de las importaciones procedentes de China, como se declaró en relación con las importaciones procedentes de Armenia en la sentencia Rusal Armenal, no estará justificado el control jurisdiccional.

77. En la sentencia recaída en el asunto Rusal Armenal, el Tribunal de Justicia examinó si el artículo 2, apartado 7, del Reglamento n.º 384/96 (en la versión del Reglamento de base aplicable en el momento de autos), interpretado en relación con sus considerandos, debe interpretarse en el sentido de que es expresión de la voluntad de transponer determinadas obligaciones derivadas del Acuerdo Antidumping.

78. La motivación de la mencionada sentencia puede resumirse en tres fases. En primer lugar, el Tribunal de Justicia examinó si el considerando 5 del Reglamento n.º 384/96, que expone que los «términos» del «nuevo» Acuerdo Antidumping deben ser «incorpora[dos] en la mayor medida de lo posible [...] a la legislación comunitaria», resultaba lo bastante preciso como para constituir la expresión de la voluntad del legislador de la Unión de transponer dicho acuerdo en el Derecho de la Unión, llegando a la conclusión de que no era así.⁶⁵ En segundo lugar, el Tribunal de Justicia se ocupó específicamente del artículo 2, apartado 7, del Reglamento n.º 384/96. Observó que del

⁶⁴ Las letras a) y b) del apartado 7 del artículo 2 se ubicaron en el Reglamento (CE) n.º 384/96 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea (DO 1996, L 56, p. 1), a partir de su modificación en 1998 por el Reglamento (CE) n.º 905/98 del Consejo, de 27 de abril de 1998 (DO 1998, L 128, p. 18). La letra b) del apartado 7 del artículo 2 en esa versión ya hacía referencia expresa a China, junto con Rusia. En 2000, mediante el Reglamento (CE) n.º 2238/2000 del Consejo, de 9 de octubre de 2000 (DO 2000, L 257, p. 2), se añadieron otros tres países a la letra b) del apartado 7 del artículo 2: Ucrania, Vietnam y Kazajistán. En 2002, mediante el Reglamento (CE) n.º 1972/2002 del Consejo, de 5 de noviembre de 2002 (DO 2002, L 305, p. 1), se suprimió a Rusia del texto del artículo 2, apartado 7, letra b). Lo mismo sucedió en el caso de Ucrania en 2005 mediante una modificación a través del Reglamento (CE) n.º 2117/2005 del Consejo, de 21 de diciembre de 2005 (DO 2005, L 340, p. 17). Las modificaciones posteriores del (entonces) Reglamento de base, incluidas las codificaciones de 2009 [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)] y de 2016 (Reglamento 2016/1036), no supusieron modificaciones del artículo 2, apartado 7, letra b), ni la inclusión de China, hasta la introducción del método de las «distorciones significativas» a través del Reglamento (UE) 2017/2321 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento 2016/1036, relativo a la defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Unión Europea, y el Reglamento (UE) 2016/1037, sobre la defensa contra las importaciones subvencionadas originarias de países no miembros de la Unión Europea (DO 2017, L 338, p. 1).

⁶⁵ Sentencia Rusal Armenal, apartado 52.

considerando 7 del mencionado Reglamento se desprende que el legislador de la Unión había 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», que se aparta de las normas ordinarias que recoge el artículo 2, apartados 1 a 6, del Reglamento n.º 384/96 para el cálculo del valor normal.⁶⁶ Por último, el Tribunal de Justicia señaló que el Acuerdo Antidumping no contiene normas específicas para los países sin economía de mercado. Por lo tanto, no podía establecerse ninguna correlación entre el artículo 2, apartado 7, del Reglamento n.º 384/96 y el artículo 2 del Acuerdo Antidumping.⁶⁷ El Tribunal de Justicia concluyó, en consecuencia, que el régimen contenido en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento n.º 384/96 constituye «la expresión de la voluntad del legislador de la Unión de establecer en ese ámbito un criterio específico propio del ordenamiento jurídico de la Unión».⁶⁸

79. ¿Puede trasladarse de manera automática este razonamiento a la situación del caso de autos?

80. Por un lado, el Reglamento n.º 384/96 (la versión del Reglamento de base aplicable en la sentencia Rusal Armenal) fue sustituido, primero, por el Reglamento n.º 1225/2009 y posteriormente por el Reglamento 2016/1036 (que es el aplicable en el presente asunto). Por otro, la sentencia Rusal Armenal se refería a importaciones procedentes de Armenia y no de China. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia examinó la posibilidad de que el Reglamento n.º 384/96 se sometiese a un examen de legalidad a la luz del Acuerdo Antidumping, pero no del Protocolo de Adhesión.

81. A mi juicio, no cabe trasladar automáticamente la sentencia Rusal Armenal al presente asunto. No obstante lo anterior, en mi opinión, el régimen de dumping para las importaciones procedentes de China puede caracterizarse como una opción legislativa específica de la Unión empleando la misma lógica que la seguida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Rusal Armenal.

82. Por lo que respecta a la primera de las diferencias entre ambas situaciones, las disposiciones pertinentes del Reglamento de base aplicable en la sentencia Rusal Armenal y el aplicable en el presente asunto no difieren, salvo en algunos aspectos que carecen de importancia para el presente debate. Por otra parte, el considerando 5 del Reglamento n.º 384/96, que fue objeto de examen en la sentencia Rusal Armenal, expone que este instrumento tenía por objeto incorporar «en la mayor medida de lo posible» el Acuerdo Antidumping en el Derecho derivado de la Unión. El considerando 3 del Reglamento 2016/1036 afirma por su parte que los términos del Acuerdo Antidumping deben verse reflejados en la legislación de la Unión «en la mayor medida posible».⁶⁹ No se aprecia pues apenas diferencia entre estas dos expresiones. En consecuencia, cabe concluir lo mismo que en la sentencia Rusal Armenal: que la Unión pretendía aplicar el Acuerdo Antidumping, aunque no necesariamente todas sus disposiciones.

83. La segunda diferencia entre la situación del asunto que dio lugar a la sentencia Rusal Armenal y el presente asunto puede acaso residir en el hecho de que, en esta ocasión, el criterio del control de la validez del Reglamento de base es un protocolo de adhesión de un miembro (destacado) de la OMC, en lugar del Acuerdo Antidumping.

⁶⁶ *Ibidem*, apartado 47.

⁶⁷ *Ibidem*, apartado 50.

⁶⁸ *Ibidem*, apartados 47 a 50 y 53.

⁶⁹ Esta divergencia lingüística entre los dos Reglamentos no se da en todas las versiones lingüísticas. Por ejemplo, mientras que esa diferencia está presente en las versiones alemana, neerlandesa e italiana, no existe en las versiones española, francesa y portuguesa.

84. Esta diferencia puede resultar pertinente por varios motivos. Por una parte, el argumento formulado en el asunto que dio lugar a la sentencia *Rusal Armenal*, en el sentido de que el Acuerdo Antidumping no contiene disposiciones relativas a países sin economía de mercado, lo que significa que no puede interpretarse el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base en el sentido de que transpone dicho acuerdo, no es aplicable si, en efecto, el criterio del control de la validez del acto en cuestión es el Protocolo de Adhesión. Concretamente, en la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión se emplea la expresión «economía de mercado», y prevé, en su sección 15, letra a), la opción de un trato diferenciado para las importaciones procedentes de China en determinadas condiciones.⁷⁰ Este es un argumento a favor de considerar el artículo 2, apartado 7, letra b), del Reglamento de base, al igual que la metodología aplicada en virtud de la letra a) del apartado 7 del artículo 2 de aquel, en relación con el cálculo del valor normal para los países sin economía de mercado, una transposición del Protocolo de Adhesión para el caso concreto de China.

85. Por otro lado, mientras que los considerandos del Reglamento de base (en sus diferentes versiones) pedían la incorporación «en la mayor medida de lo posible» o «en la mayor medida posible» del Acuerdo Antidumping, no hay ningún considerando que mencione siquiera el Protocolo de Adhesión. Este es un argumento que permite concluir que el régimen de cálculo del valor normal para las importaciones procedentes de China es específico del ordenamiento jurídico de la Unión y no pretende transponer dicho Protocolo.

86. Si, además, se tienen en cuenta las alegaciones que presentaron las instituciones en la vista, según las cuales el trato específico de la Unión a China era anterior a la adhesión de este país y no cambió posteriormente, me inclino por interpretar el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base como un régimen específico de la Unión respecto a China, a pesar de la existencia y el carácter vinculante del Protocolo de Adhesión.

87. Dicha conclusión justifica la decisión del Tribunal General de no ejercer su facultad de control jurisdiccional.

88. Además, al igual que el Acuerdo Antidumping, el Protocolo de Adhesión forma parte de los acuerdos de la OMC.⁷¹ Como tales, deben tratarse como cualquier otra parte de dichos acuerdos. Tal como se confirmó tanto ante el Tribunal General⁷² como en la vista celebrada en el presente asunto, la recurrente no cuestiona este hecho. Por lo tanto, el carácter flexible del sistema de la OMC utilizado como justificación de la restricción jurisdiccional es aplicable también en relación con el Protocolo de Adhesión.

⁷⁰ Como observa Zang, «todas las anteriores adhesiones al GATT de 1947 por parte de economías que no son de mercado, a saber, Polonia, Rumanía y Hungría, han sido testigos de disposiciones similares a las de la sección 15; sin embargo, ninguna de ellas hacía referencia explícita a las condiciones de las economías de mercado o no de mercado. Por tanto, [...] la sección 15 es la primera disposición de la OMC que emplea expresamente estos conceptos». Zang, M. Q.: «The WTO contingent trade instruments against China: what does accession bring?», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 58, 2009, pp. 321 a 351, especialmente pp. 324 a 325.

⁷¹ Véase, por ejemplo, el artículo 1, apartado 2, de la parte I del Protocolo de Adhesión (que declara que el Protocolo «formará parte integrante del Acuerdo [de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo, «Acuerdo sobre la OMC»)]»). Véanse también, por analogía, las sentencias de 19 de septiembre de 2019, *Zhejiang India Pipeline Industry/Comisión* (T-228/17, EU:T:2019:619), apartado 97 (en la que se declaró que el Protocolo de Adhesión de China era una «parte del conjunto de acuerdos celebrados en la OMC»), y de 5 de mayo de 2021, *Acron y otros/Comisión* (T-45/19, no publicada, EU:T:2021:238), apartado 105 (en la que se declaró que el Protocolo de Adhesión de Rusia forma parte integrante del Acuerdo sobre la OMC). Cabe destacar que este tratamiento no es exclusivo de los protocolos de adhesión, ya que el artículo II, apartado 2, del Acuerdo sobre la OMC especifica que los acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los anexos 1, 2 y 3 de dicho Acuerdo «forman parte integrante» de aquel.

⁷² Sentencia recurrida, apartado 63 (donde se expone que «la recurrente confirmó en la vista que no pretendía que los acuerdos de la OMC o el Protocolo de Adhesión tuvieran efecto directo en general»).

89. Por último, existe un precedente claro y reciente en relación con la posibilidad de aplicar la lógica de la sentencia Rusal Armenal en el caso de las importaciones procedentes de China. Prescindiendo de las posibles diferencias entre las posturas de Armenia y de China, en su sentencia en el asunto Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comisión, el Tribunal de Justicia se basó en la sentencia Rusal Armenal.⁷³ Frente a alegaciones prácticamente idénticas a las formuladas por la recurrente en el caso de autos, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que no era posible invocar la sección 15 del Protocolo de Adhesión para impugnar la validez del Reglamento de Ejecución que aplica el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base a las importaciones procedentes de China, ya que dicha disposición constituye la expresión de la voluntad del legislador de la Unión de establecer en ese ámbito un criterio específico del ordenamiento jurídico de la Unión.⁷⁴

90. Es cierto que la sentencia del asunto Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comisión se refería a unos hechos que diferían ligeramente de los del presente asunto. A diferencia de lo que sucede en este caso, en aquel la investigación subyacente se inició antes de que expirase el plazo de quince años contemplado en la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión.⁷⁵

91. Sin embargo, la conclusión a la que llegó el Tribunal de Justicia en esa sentencia es más transversal que específica de los hechos: debe considerarse que la lógica de Rusal Armenal se aplica al artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base en general⁷⁶ y no solo en relación con el marco fáctico y jurídico particular en el que se resolvió dicha sentencia. No existe ningún indicio de que el Tribunal de Justicia, en la sentencia Zhejiang Jiuli Hi-Tech Metals/Comisión, atribuyera pertinencia alguna al momento de inicio de la investigación en cuestión.

92. En la vista, la recurrente no fue capaz de explicar cómo tal diferencia temporal llevaría a una conclusión diferente, por lo que, en el presente asunto, el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base ya no constituiría un régimen específico en el ordenamiento jurídico de la Unión.

93. Por lo tanto, el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base debe considerarse, incluso después de diciembre de 2016, un régimen específico en el ordenamiento jurídico de la Unión que establece un trato diferenciado para el cálculo del valor normal de las importaciones a un determinado número de países, entre ellos China.

94. No obstante, la conclusión de que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, aplicado a las importaciones procedentes de China, constituye un régimen específico en el ordenamiento jurídico de la Unión no implica en sí misma que dicho régimen sea contrario a la sección 15 del Protocolo de Adhesión. Solo implica que el Tribunal de Justicia puede decidir abstenerse de ejercer su facultad de control jurisdiccional de la compatibilidad de dicho artículo con dicha sección.

⁷³ Sentencia de 5 de mayo de 2022 (C-718/20 P, EU:C:2022:362).

⁷⁴ *Ibidem*, apartados 88, 89 y 91.

⁷⁵ *Ibidem*, apartado 18 (donde se expone que la Comisión inició la reconsideración por expiración en cuestión el 10 de diciembre de 2016).

⁷⁶ Esta interpretación de Rusal Armenal como una sentencia que caracteriza todo el sistema establecido en el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base como una opción legislativa específica de la Unión en lo que respecta a los países contemplados en dicho artículo contribuye a descartar otras diferencias entre aquel asunto y el presente. Por ejemplo, Armenia figuraba en la lista del artículo 2, apartado 7, letra a), del Reglamento de base entre los países sin economía de mercado a los que se aplicaba siempre la metodología del «país análogo». Por su parte, China figura en la letra b) del apartado 7 del artículo 2 del Reglamento de base, que exige emplear la metodología del «país análogo» siempre que el productor exportador que haya cooperado no pueda demostrar que «para este productor o productores prevalecen unas condiciones de economía de mercado [de la letra c) de esta disposición] en relación con la fabricación y venta del producto similar afectado».

95. Debe, en consecuencia, concluirse que el carácter específico de Derecho de la Unión que tiene el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base es una razón para que el Tribunal de Justicia se abstenga de controlar los actos de las instituciones en relación con el Protocolo de Adhesión, antes o después de la expiración del plazo previsto en su sección 15, letra d). Por esa misma razón, no corresponde al Tribunal de Justicia interpretar los efectos de la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión para determinar si esa disposición se mantenía, y en caso afirmativo, qué parte o partes, con posterioridad al 11 de diciembre de 2016 y si esas partes, en su caso, que se mantenían seguían permitiendo a la Comisión emplear la metodología del «país análogo» para el cálculo del valor normal de las importaciones procedentes de productores chinos como la recurrente.⁷⁷

96. De lo anterior se desprende que no hay motivos para considerar que el Tribunal General haya incurrido en error en su conclusión del apartado 65 de la sentencia recurrida.

97. Por último, me ocuparé de manera sucinta de la alegación que, con carácter subsidiario, formula la recurrente, relativa a la supuesta existencia de una «tercera excepción», distinta de las que se plantean en las sentencias Nakajima y Fediol. En relación con este argumento, la recurrente invoca una vez más la propuesta de 2001, alegando que es pertinente concluir que el artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base, anterior a dicha propuesta, debe entenderse como no aplicable a las importaciones procedentes de China a partir del 11 de diciembre de 2016.

98. Como ya he expuesto, no veo, en principio, ninguna razón por la que el Tribunal de Justicia no hubiera de decidir en otras situaciones, distintas de las de Nakajima o Fediol, ejercer el control jurisdiccional a la luz del Derecho de la OMC. Tal decisión habría de venir motivada por la apreciación de que es evidente que el legislador de la Unión no tenía intención de apartarse del Derecho de la OMC. Sin embargo, he de admitir que, incluso con la mejor de las intenciones, no logro entender de qué manera concreta operaría la propuesta de la recurrente sobre una «tercera excepción» o en qué medida difiere de la de la sentencia Nakajima.

99. Con algo de imaginación, la única forma en la que he podido entender las explicaciones de la recurrente, por escrito y en la vista, es que tal excepción no se refiere a la cuestión de la inaplicabilidad del artículo 2, apartado 7, del Reglamento de base debido a su falta de conformidad con el Protocolo de Adhesión, sino que se refiere, por el contrario, a la obligación de interpretación conforme. Sin embargo, tal como subrayó acertadamente la Comisión en la

⁷⁷ En aras de una mayor exhaustividad, ha de añadirse que, hasta el momento, no existe ninguna decisión del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC sobre el efecto de la expiración del plazo contenido en la sección 15, letra d), del Protocolo de Adhesión y la posibilidad, a partir de entonces, de utilizar una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios o costes nacionales en China, ya sea sobre la base del Protocolo de Adhesión o del Acuerdo Antidumping. En efecto, si bien China inició un litigio con la Unión inmediatamente después de la expiración del plazo previsto en el Protocolo, en junio de 2019 solicitó su suspensión. La autoridad del Grupo Especial constituido para el litigio Unión Europea — Medidas relacionadas con los métodos de comparación de precios (WT/DS516), que se refería precisamente a esa cuestión, expiró el 15 de junio de 2020 (véase la Nota de la Secretaría de la OMC del mismo día, WT/DS516/14). Véase, más pormenorizadamente, Zhou, W. y Qu, X.: «Confronting the “Non-Market Economy” Treatment: The Evolving World Trade Organization Jurisprudence on Anti-Dumping and China’s Recent Practices», *Journal of International Dispute Settlement*, vol. 13(3), 2022, pp. 1 a 22, especialmente pp. 6 a 7. Al mismo tiempo, existen opiniones discrepantes entre la doctrina. Hay quien sostiene que nada ha cambiado, dado que solo ha expirado la sección 15, letra a), inciso ii), quedando intactas la letra a) y la letra a), inciso i), de dicha sección, aunque se ha invertido la carga de la prueba requerida para apartarse de las reglas de cálculo del valor normal contenidas en el artículo 2 del Acuerdo Antidumping. Otros opinan que la extinción de la sección 15, letra a), inciso ii), afecta a la letra a) en su totalidad. Otros, como la recurrente, consideran que, a partir de la expiración de dicho plazo, China debe ser considerada incondicionalmente un país de economía de mercado. Véanse, entre otros, Graafsma, F. y Kumashova, E.: «In re China’s Protocol of Accession and the Anti-Dumping Agreement: Temporary Derogation or Permanent Modification?», *Global Trade and Customs Journal*, vol. 9(4), 2014, pp. 154 a 159; Lee, J.: «China’s Nonmarket Economy Treatment and US Trade Remedy Actions», *Journal of World Trade*, vol. 51(3), 2017, pp. 495 a 516; Suse, A.: «Old Wine in a New Bottle: the EU’s Response to the Expiry of Section 15(a)(ii) of China’s WTO Protocol of Accession», *Journal of International Economic Law*, vol. 20(4), 2017, pp. 951 a 977, y «China: NME at the Gates? Article 15 of China’s WTO Accession Protocol: A multi-perspective analysis», Research Paper, European Institute for Asian Studies, Bruselas, 2016.

vista, la mencionada cuestión, también planteada (y rechazada) en primera instancia, no fue objeto de recurso de casación.⁷⁸ En consecuencia, el Tribunal de Justicia no puede analizar esta argumentación.⁷⁹

100. Desearía, no obstante, expresar mi punto de vista según el cual las mismas razones que abogan por que el Tribunal de Justicia restrinja su poder de control jurisdiccional deben aplicarse igualmente a la obligación del Tribunal de Justicia de interpretar el Derecho de la Unión (en este caso, el Reglamento de base) de conformidad con el Derecho de la OMC (en este caso, el Protocolo de Adhesión). Tal como se entiende en el ordenamiento jurídico interno de la Unión, la obligación de interpretación conforme exige que el órgano jurisdiccional intérprete haga todo lo posible por encontrar una solución que se ajuste a la norma jurídica de la Unión en relación con la cual interpreta una norma del Derecho nacional.⁸⁰

101. En un supuesto como el del presente asunto, la exigencia de hacer todo lo posible para interpretar el Derecho de la Unión a la luz de la normativa de la OMC recaería en el Tribunal de Justicia, con el único límite a esos efectos de no interpretar el Derecho de la Unión *contra legem*. En caso de que la interpretación del Tribunal de Justicia de la normativa de la OMC difiera de la del legislador de la Unión o de que el legislador en realidad desee apartarse del Derecho de la OMC, pero no lo exprese de manera inequívoca (lo cual no debería sorprender), la interpretación conforme cerraría la puerta a la necesaria discrecionalidad para que el poder político disponga de todas aquellas características del ESD que permiten una actuación política. Ello iría en contra de la lógica de la justificación de la limitación de la facultad de control jurisdiccional del Tribunal de Justicia.

102. Por lo tanto, tampoco encuentro error alguno en la conclusión del Tribunal General en el apartado 74 de la sentencia recurrida.

VII. Conclusión

103. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el primer motivo de casación.

⁷⁸ Sentencia recurrida, apartado 68. Dicho esto, me parece extraño que el Tribunal General considere que la interpretación conforme no es posible previamente a establecer el resultado al que conduciría esa interpretación.

⁷⁹ Según se desprende del artículo 169, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia (que exige que el recurso de casación indique de manera precisa los elementos impugnados de la sentencia cuya anulación se solicita, así como los fundamentos jurídicos que apoyan de manera específica esta pretensión). Véase también, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2013, EFIM/Comisión (C-56/12 P, no publicada, EU:C:2013:575), apartado 97 (en la que se declara la inadmisibilidad en casación de una alegación que no impugna las conclusiones alcanzadas por el Tribunal General).

⁸⁰ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 119, y de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 27. En la sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 73 y jurisprudencia citada, el Tribunal de Justicia exigió a un órgano jurisdiccional nacional que no aplicara la jurisprudencia nacional existente que obligara a dicho órgano jurisdiccional a «considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar la norma nacional de que se trata de conformidad con el Derecho de la Unión».