



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 31 de enero de 2020\*

«Incumplimiento de Estado — Artículo 259 TFUE — Competencia del Tribunal de Justicia — Determinación de la frontera común entre dos Estados miembros — Controversia fronteriza entre la República de Croacia y la República de Eslovenia — Convenio arbitral — Procedimiento arbitral — Notificación por la República de Croacia de su decisión de dar por terminado el convenio a causa de una irregularidad que imputa a un miembro del tribunal arbitral — Laudo arbitral dictado por el tribunal arbitral — Supuesta inobservancia por la República de Croacia del convenio arbitral y de la frontera fijada por el laudo arbitral — Principio de cooperación leal — Solicitud de exclusión de un documento de los autos — Protección del asesoramiento jurídico»

En el asunto C-457/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 259 TFUE, el 13 de julio de 2018,

**República de Eslovenia**, representada por la Sra. M. Menard, en calidad de agente, asistida por el Sr. J.-M. Thouvenin, avocat,

parte demandante,

contra

**República de Croacia**, representada por la Sra. G. Vidović Mesarek, en calidad de agente, asistida por la Sra. J. Stratford, QC,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal, el Sr. S. Rodin, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, J. Malenovský, D. Šváby, C. Vajda (Ponente) y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de julio de 2019;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de diciembre de 2019;

\* Lengua de procedimiento: croata.

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la República de Eslovenia solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Croacia ha incumplido las obligaciones que le incumben de conformidad con:
  - el artículo 4 TUE, apartado 3, en la medida en que puso en peligro la realización de los objetivos de la Unión Europea, en particular, de consolidación de la paz y de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, e impidió a la República de Eslovenia cumplir su obligación de plena aplicación del Derecho de la Unión en todo su territorio;
  - el principio del respeto del Estado de Derecho, recogido en el artículo 2 TUE, que es un requisito esencial de pertenencia a la Unión y obliga a la República de Croacia a respetar el territorio de la República de Eslovenia determinado por el laudo final dictado el 29 de junio de 2017 por el tribunal constituido en el procedimiento de arbitraje relativo a la controversia territorial y marítima entre estos dos Estados (Tribunal Permanente de Arbitraje, asunto n.º 2012-04; en lo sucesivo, «laudo arbitral»), conforme al Derecho internacional;
  - el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1954/2003 y (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n.º 2371/2002 y (CE) n.º 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo (DO 2013, L 354, p. 22), y el anexo I del mismo Reglamento, en la medida en que la República de Croacia se ha negado a aplicar el régimen de acceso recíproco establecido por el Reglamento n.º 1380/2013, no ha reconocido el efecto de la legislación adoptada por la República de Eslovenia para aplicar dicho régimen de acceso recíproco, ha denegado a los nacionales eslovenos el derecho a pescar en el mar territorial esloveno y ha impedido que la República de Eslovenia se beneficiara de derechos, como la adopción de medidas de conservación y de gestión de las poblaciones de peces, previstos por dicho Reglamento;
  - el sistema de control, inspección y aplicación de las normas establecidas por el Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo, de 20 de noviembre de 2009, por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, se modifican los Reglamentos (CE) n.º 847/96, (CE) n.º 2371/2002, (CE) n.º 811/2004, (CE) n.º 768/2005, (CE) n.º 2115/2005, (CE) n.º 2166/2005, (CE) n.º 388/2006, (CE) n.º 509/2007, (CE) n.º 676/2007, (CE) n.º 1098/2007, (CE) n.º 1300/2008 y (CE) n.º 1342/2008 y se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 2847/93, (CE) n.º 1627/94 y (CE) n.º 1966/2006, y por el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 404/2011 de la Comisión, de 8 de abril de 2011, que establece las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1224/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (DO 2011, L 112, p. 1), en la medida en que la República de Croacia ha impedido que la República de Eslovenia cumpliera la misión que le incumbe en virtud de este sistema y el cometido de vigilancia, control e inspección de los buques pesqueros, así como, en el caso de que de las inspecciones revelaran la existencia de eventuales infracciones de las normas de la política pesquera común, los procedimientos y las medidas de ejecución contra los responsables del incumplimiento, por cuanto ella misma ha ejercido los derechos que estos Reglamentos confieren a la República de Eslovenia en su condición de Estado costero;
  - los artículos 4 y 17 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1; en lo sucesivo, «código de fronteras Schengen»), en relación con el artículo 13 del mismo Reglamento;

- los artículos 2, apartado 4, y 11, apartado 1, de la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo (DO 2014, L 257, p. 135), en la medida en que adoptó y aplicó la «Estrategia de ordenación del territorio de la República de Croacia».

## Marco jurídico

### *Derecho internacional*

#### *Convenio de Viena*

- 2 El artículo 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331; en lo sucesivo, «Convenio de Viena»), que lleva por epígrafe «Terminación de un Tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación», establece, en sus apartados 1 y 3, lo siguiente:

«1. Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra parte para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente.

[...]

3. Para los efectos del presente artículo, constituirán violación grave de un tratado:

[...]

- b) La violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado.

[...]»

- 3 El artículo 65 del Convenio de Viena, titulado «Procedimiento que deberá seguirse con respecto a la nulidad o terminación de un tratado, el retiro de una parte o la suspensión de la aplicación de un tratado», dispone, en sus apartados 1 y 3, lo siguiente:

«1. La parte que, basándose en las disposiciones de la presente convención, alegue un vicio de su consentimiento en obligarse por un tratado o una causa para impugnar la validez de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación, deberá notificar a las demás partes su pretensión. En la notificación habrá de indicarse la medida que se proponga adoptar con respecto al tratado y las razones en que esta se funde.

[...]

3. Si, por el contrario, cualquiera de las demás partes ha formulado una objeción, las partes deberán buscar una solución por los medios indicados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas [firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945].»

#### *Convenio arbitral*

- 4 El 4 de noviembre de 2009, se firmó en Estocolmo un convenio arbitral entre la República de Eslovenia y la República de Croacia (en lo sucesivo, «convenio arbitral»).

- 5 El artículo 1 del convenio arbitral instituye un tribunal arbitral.
- 6 El artículo 2 de dicho convenio establece la composición del tribunal arbitral, en particular, las modalidades de designación y de sustitución de sus miembros.
- 7 El artículo 3 de dicho convenio, cuyo epígrafe es «Función del tribunal arbitral», dispone, en su apartado 1, que el tribunal arbitral determinará (a) el trazado de la frontera marítima y terrestre entre Croacia y Eslovenia, (b) la salida de Eslovenia a alta mar y (c) el régimen de uso de las zonas marítimas pertinentes. En este mismo artículo 3 se regulan las modalidades de determinación del objeto preciso del litigio (apartado 2), la emisión por el tribunal arbitral de un laudo sobre la controversia (apartado 3) y las competencias atribuidas al tribunal arbitral en orden a la interpretación del convenio arbitral (apartado 4).
- 8 Según el artículo 4, letra a), del convenio arbitral, a efectos de la adopción de decisiones sobre las cuestiones contempladas en su artículo 3, apartado 1, letra a), el tribunal arbitral aplicará las normas y los principios del Derecho internacional. Con arreglo al artículo 4, letra b), de dicho convenio, a efectos de la adopción de decisiones sobre las cuestiones contempladas en el artículo 3, apartado 1, letras b) y c), del mismo, el tribunal arbitral se regirá por el Derecho internacional, la equidad y el principio de buena vecindad a fin de obtener un resultado justo y equitativo que tenga en cuenta todas las circunstancias pertinentes.
- 9 El artículo 6, apartado 2, del convenio arbitral establece que, salvo disposición en contrario, el tribunal arbitral dirigirá el procedimiento con arreglo al Reglamento facultativo del Tribunal Permanente de Arbitraje para el arbitraje de controversias entre dos Estados. El apartado 4 de este mismo artículo establece que, previa audiencia de las partes, el tribunal arbitral resolverá en el plazo más corto posible, por mayoría de sus miembros, sobre cualquier cuestión de procedimiento.
- 10 El artículo 7, apartado 1, del convenio arbitral precisa, en particular, que el tribunal arbitral, tras haber considerado debidamente todos los hechos pertinentes del asunto, dictará un laudo en el plazo más corto posible. El apartado 2 del mismo artículo dispone que el laudo arbitral será vinculante para las partes y resolverá definitivamente el litigio. Según el apartado 3 de ese mismo artículo, las partes adoptarán todas las medidas necesarias para dar cumplimiento al laudo, entre ellas, si así fuera necesario, la modificación de la legislación nacional dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se haya dictado el laudo.
- 11 De conformidad con el artículo 9, apartado 1, del convenio arbitral, la República de Eslovenia retirará sus reservas a la apertura y cierre de los capítulos de las negociaciones sobre la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea cuando el obstáculo se refiera a la controversia.
- 12 Con arreglo al artículo 11, apartado 3, del convenio arbitral, todos los plazos de procedimiento establecidos en dicho convenio serán aplicables a partir de la fecha de la firma del Tratado entre el Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Hungría, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, Rumanía, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de la Unión Europea) y la República de Croacia relativo a la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea (DO 2012, L 112, p. 10; en lo sucesivo, «Tratado de Adhesión de Croacia a la Unión»). El Tratado se firmó el 9 de diciembre de 2011.

## ***Derecho de la Unión***

### *Derecho primario*

- 13 El artículo 15 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Croacia y a las adaptaciones del Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO 2012, L 112, p. 21; en lo sucesivo, «Acta de Adhesión»), anexa al Tratado de Adhesión de Croacia a la Unión, dispone:

«Los actos enumerados en el anexo III serán objeto de las adaptaciones definidas en dicho anexo.»

- 14 Mediante el punto 5 del anexo III del Acta de Adhesión, titulado «Pesca», se efectuó una adaptación del Reglamento (CE) n.º 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DO 2002, L 358, p. 59), añadiendo al anexo I de dicho Reglamento los puntos 11 y 12, titulados respectivamente «Aguas costeras de Croacia» y «Aguas costeras de Eslovenia». Las notas a pie de página a las que remiten estos últimos puntos establecen, en términos idénticos, que «[el] régimen [de acceso a las aguas costeras de Croacia y de Eslovenia en virtud de las relaciones de vecindad] se aplicará a partir del momento en que se ejecute plenamente [el laudo] arbitral resultante del [convenio arbitral]». Estos apartados y notas a pie de página se reprodujeron, en esencia, en el Reglamento n.º 1380/2013, que derogó el Reglamento n.º 2371/2002.

### *Derecho derivado*

#### *– Reglamento (CE) n.º 1049/2001*

- 15 A tenor del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43):

«Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

[...]

– los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

[...]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.»

#### *– Reglamento n.º 1224/2009 y Reglamento de Ejecución n.º 404/2011*

- 16 De conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, el Reglamento n.º 1224/2009 establece un régimen comunitario de control, inspección y observancia para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.
- 17 El Reglamento de Ejecución n.º 404/2011 establece las normas de desarrollo de este régimen de control.

– *Reglamento n.º 1380/2013*

18 El artículo 5, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 1380/2013 está redactado en los siguientes términos:

«1. Los buques pesqueros de la Unión gozarán de igualdad de acceso a las aguas y a los recursos en todas las aguas de la Unión, con excepción de las referidas en los apartados 2 y 3, a reserva de las medidas adoptadas de conformidad con la parte III.

2. Hasta el 31 de diciembre de 2022 se autorizará a los Estados miembros, en las aguas comprendidas hasta las 12 millas marinas desde las líneas de base que estén sometidas a su soberanía o jurisdicción, a restringir la pesca a los buques pesqueros que tradicionalmente faenen en esas aguas y procedan de los puertos situados en la costa adyacente, sin perjuicio de las disposiciones aplicables a los buques pesqueros de la Unión que enarbolean el pabellón de otros Estados miembros en virtud de las relaciones de vecindad existentes entre los Estados miembros ni de las disposiciones del anexo I, en el que se fijan, para cada Estado miembro, las zonas geográficas situadas dentro de las franjas costeras de los demás Estados miembros en que se realizan actividades pesqueras y las especies afectadas. Los Estados miembros informarán a la Comisión de las restricciones establecidas en virtud del presente apartado.»

19 El anexo I de este Reglamento, titulado «Acceso a las aguas costeras con arreglo al artículo 5, apartado 2», establece, en sus puntos 8 y 10, regímenes de acceso relativos, respectivamente, a las «aguas costeras de Croacia» y a las «aguas costeras de Eslovenia». Las notas a pie de página a las que remiten estos puntos precisan, en términos idénticos, que «[el] régimen [de acceso a las aguas costeras de Croacia y de Eslovenia en materia de relaciones de vecindad] se aplicará a partir del momento en que se ejecute plenamente [el laudo] arbitral resultante del [convenio arbitral]».

– *Directiva 2014/89*

20 De conformidad con su artículo 1, apartado 1, la Directiva 2014/89 establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, con vistas a fomentar el crecimiento sostenible de las economías marítimas, el desarrollo sostenible de los espacios marinos y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos.

21 El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», establece en su apartado 4:

«La presente Directiva no afectará a los derechos de soberanía ni a la jurisdicción de los Estados miembros sobre aguas marinas determinados por las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional, en especial la [Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM), firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1833, 1834 y 1835, p. 3)]. En particular, la aplicación de la presente Directiva no afectará al trazado y delimitación de las fronteras marítimas por los Estados miembros de conformidad con las disposiciones aplicables de la CNUDM.»

22 El artículo 11 de dicha Directiva, titulado «Cooperación entre Estados miembros», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«En el marco del proceso de ordenación y gestión, los Estados miembros cuyas aguas marinas sean contiguas cooperarán entre sí con el fin de garantizar que los planes de ordenación marítima sean coherentes y se coordinen en toda la región marina afectada. A efectos de esa cooperación se tendrán en cuenta, en particular, las cuestiones de carácter transnacional.»

– Código de fronteras Schengen

- 23 El artículo 4 del código de fronteras Schengen, titulado «Derechos fundamentales», está redactado en los siguientes términos:

«En la aplicación del presente Reglamento, los Estados miembros actuarán dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión aplicable, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], del Derecho internacional aplicable, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 [*Recopilación de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 189, p. 150, n.º 2545 (1954)]; de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial el principio de no devolución, y de los derechos fundamentales. [...]»

- 24 El artículo 13, apartados 1 y 2, de dicho código establece lo siguiente:

«1. La vigilancia de las fronteras tiene por objeto principal impedir el cruce no autorizado de la frontera, luchar contra la delincuencia transfronteriza y adoptar medidas contra las personas que hayan cruzado la frontera ilegalmente. Toda persona que haya cruzado una frontera ilegalmente y que no tenga derecho de estancia en el territorio del Estado miembro de que se trate será detenida y sometida a unos procedimientos conformes a la Directiva 2008/115/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2008, L 348, p. 98)].

2. La guardia de fronteras vigilará las fronteras con unidades fijas o móviles.

La vigilancia se efectuará de tal manera que impida que las personas se sustraigan a las inspecciones en los pasos fronterizos y las disuada de hacerlo.»

- 25 El artículo 17 de dicho código, titulado «Cooperación entre los Estados miembros», dispone en sus apartados 1 a 3:

«1. Los Estados miembros se prestarán asistencia y garantizarán una cooperación estrecha y permanente para efectuar de forma eficaz el control fronterizo, de conformidad con los artículos 7 a 16. Se intercambiarán toda la información pertinente.

2. La Agencia [Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea] coordinará la cooperación operativa entre los Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores.

3. Sin perjuicio de las competencias de la Agencia, los Estados miembros podrán mantener en las fronteras exteriores, tanto entre sí como con terceros países, cooperación de carácter operativo, incluido el intercambio de funcionarios de enlace, si dicha cooperación complementa la actividad de la Agencia.

Los Estados miembros se abstendrán de toda actividad que pueda comprometer el funcionamiento o la realización de los objetivos de la Agencia.

Los Estados miembros informarán a la Agencia sobre la cooperación operativa a la que se refiere el párrafo primero.»

## Antecedentes del litigio

- 26 El 25 de junio de 1991, la República de Croacia y la República de Eslovenia proclamaron su independencia de la República Federativa Socialista de Yugoslavia. Durante los años 1992 a 2001, los dos Estados intentaron resolver la cuestión de la fijación de sus fronteras terrestre y marítima comunes por medio de negociaciones bilaterales. Estas negociaciones no concluyeron con éxito en relación con determinados segmentos de dichas fronteras.
- 27 La República de Eslovenia se convirtió en miembro de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004.
- 28 El 4 de noviembre de 2009, la República de Croacia y la República de Eslovenia firmaron el convenio arbitral, destinado a resolver la controversia fronteriza que las enfrentaba. En virtud de dicho convenio, que entró en vigor el 29 de noviembre de 2010, se comprometían a someter dicha controversia al tribunal arbitral instituido por el convenio y a cumplir el laudo que se dictase.
- 29 Tras haber sido ratificado por todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, el Tratado de Adhesión de Croacia a la Unión entró en vigor el 1 de julio de 2013. La República de Croacia se convirtió en miembro de la Unión en esa misma fecha.
- 30 De los autos del presente asunto resulta que en el marco del procedimiento de arbitraje ante el tribunal arbitral se originó un incidente procesal debido a comunicaciones oficiosas que tuvieron lugar entre el árbitro nombrado por la República de Eslovenia y el agente de dicho Estado ante el tribunal arbitral durante las deliberaciones de este último. A raíz de la publicación de determinados artículos de prensa que dieron a conocer el contenido de dichas comunicaciones, el árbitro y el agente que participaron en ellas dimitieron de sus respectivas funciones.
- 31 Mediante escrito de 24 de julio de 2015, la República de Croacia transmitió extractos de las referidas comunicaciones al tribunal arbitral y, dado que, a su juicio, implicaban una ruptura de la confianza mutua de carácter sustancial, solicitó al tribunal arbitral la suspensión del procedimiento de arbitraje.
- 32 Mediante nota verbal de 30 de julio de 2015, la República de Croacia informó a la República de Eslovenia de que la consideraba responsable de uno o varios vicios sustanciales de los que adolecía el convenio arbitral, con arreglo al artículo 60, apartados 1 y 3, del Convenio de Viena, y que, en consecuencia, tenía derecho a darlo por terminado. Precisó que la citada nota constituía una notificación, de conformidad con el artículo 65, apartado 1, del Convenio de Viena, mediante la cual proponía dar por terminado el convenio arbitral con carácter inmediato. La República de Croacia explicó que consideraba que, mediante las comunicaciones oficiosas mencionadas en el apartado 30 de la presente sentencia, la imparcialidad e integridad del procedimiento arbitral habían resultado irrevocablemente menoscabadas, lo que conllevaba una vulneración manifiesta de sus derechos.
- 33 En la misma fecha, el miembro del tribunal arbitral nombrado por la República de Croacia renunció a su cargo.
- 34 Mediante escrito de 31 de julio de 2015, la República de Croacia informó al tribunal arbitral de su decisión de dar por terminado el convenio arbitral, comunicándole los motivos que le habían llevado a adoptarla.
- 35 El 13 de agosto de 2015, la República de Eslovenia informó al tribunal arbitral de que había formulado una objeción a la notificación efectuada por la República de Croacia sobre su decisión de poner fin al convenio arbitral y manifestó que el tribunal arbitral tenía la facultad y la obligación de continuar el procedimiento.



- 36 El 25 de septiembre de 2015, el presidente del tribunal arbitral nombró a dos nuevos árbitros para los dos puestos vacantes, con arreglo al procedimiento de sustitución de los árbitros establecido en el artículo 2 del convenio arbitral.
- 37 Mediante escrito de 1 de diciembre de 2015, el tribunal arbitral instó a ambas partes a presentar sus escritos «en relación con las implicaciones jurídicas de las cuestiones planteadas por la [República de] Croacia en sus escritos de 24 y 31 de julio de 2015» y celebró una audiencia a este respecto el 17 de marzo de 2016. Únicamente la República de Eslovenia respondió a la invitación del tribunal arbitral y participó en dicha audiencia.
- 38 El 30 de junio de 2016, el tribunal arbitral se pronunció sobre el incidente procesal mediante un laudo parcial. Consideró, en particular, que al establecer contactos oficiosos con el árbitro inicialmente nombrado por ella, la República de Eslovenia había incurrido en una infracción de las disposiciones del convenio arbitral. No obstante, el tribunal arbitral consideró que, habida cuenta de las medidas correctivas adoptadas posteriormente, tal infracción no había afectado a su capacidad, en su composición modificada, para dictar un laudo final sobre la controversia existente entre las partes con independencia e imparcialidad, conforme a las normas aplicables, por lo que el convenio arbitral no había sido privado ni de su objeto ni de su finalidad a causa de dichas infracciones. El tribunal arbitral concluyó que la República de Croacia no estaba facultada para poner término al convenio arbitral conforme al artículo 60, apartado 1, de la Convención de Viena y que, por tanto, el convenio arbitral seguía vigente.
- 39 El 29 de junio de 2017, el tribunal arbitral dictó el laudo arbitral, mediante el cual determinó la delimitación de las fronteras marítima y terrestre entre la República de Croacia y la República de Eslovenia.

### **Procedimiento administrativo previo**

- 40 Mediante escrito de 29 de diciembre de 2017, la República de Eslovenia informó a la Comisión de la negativa de la República de Croacia a aceptar el laudo arbitral, poniendo de relieve que la negativa de este Estado miembro a ejecutar el laudo dictado tenía como consecuencia que fuera imposible que la República de Eslovenia ejerciera su soberanía sobre las zonas marítimas y terrestres que, de conformidad con el Derecho internacional, forman parte de su territorio. En estas circunstancias, la República de Eslovenia indicó que se hallaba en la imposibilidad de respetar tanto la obligación que le incumbía en virtud del Derecho internacional de ejecutar el laudo arbitral como aquella que le incumbía en virtud de los Tratados de aplicar el Derecho de la Unión en su territorio. Dado que, a su juicio, tal situación representaba una amenaza para los valores de la Unión y para el respeto del Derecho de esta, la República de Eslovenia instó a la Comisión a actuar sin demora a fin de que cesara la infracción por parte de la República de Croacia del convenio arbitral y del laudo arbitral, infracción que, en su opinión, debía considerarse un incumplimiento por parte de este último Estado miembro de las obligaciones que le incumbían en virtud de los Tratados.
- 41 A raíz de varios incidentes marítimos en las aguas atribuidas por el laudo arbitral a la República de Eslovenia, este Estado miembro incoó, mediante escrito de 16 de marzo de 2018, un procedimiento por incumplimiento contra la República de Croacia, a cuyos efectos sometió el asunto a la Comisión, con arreglo al artículo 259 TFUE, párrafo segundo.
- 42 El 17 de abril de 2018, la República de Croacia presentó observaciones escritas a la Comisión. Ambas partes participaron en una audiencia ante la Comisión.
- 43 La Comisión no emitió un dictamen motivado en el plazo de tres meses previsto en el artículo 259 TFUE, párrafo cuarto.

## **Procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

- 44 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de julio de 2018, la República de Eslovenia interpuso el presente recurso.
- 45 Mediante escrito separado de 21 de diciembre de 2018, la República de Croacia formuló una excepción de inadmisibilidad del presente recurso, con arreglo al artículo 151 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 46 La República de Eslovenia respondió a esta excepción el 12 de febrero de 2019.
- 47 Mediante resolución de 21 de mayo de 2019, el Tribunal de Justicia remitió el asunto a la Gran Sala a fin de que resolviera sobre la excepción de inadmisibilidad.
- 48 Mediante escrito separado, que se presentó en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 31 de mayo de 2019, la República de Croacia solicitó, con arreglo al artículo 151 del Reglamento de Procedimiento, la exclusión del documento de trabajo interno de la Comisión relativo al dictamen de su Servicio Jurídico, que figura en las páginas 38 a 45 del anexo C.2 de la respuesta de la República de Eslovenia a la excepción de inadmisibilidad (en lo sucesivo, «documento controvertido»).
- 49 Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de Justicia de 3 y 12 de junio de 2019, se instó a las partes, en el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento previstas en el artículo 62, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, a que respondieran a una pregunta en la vista que se celebraría y a que presentaran determinados documentos. Estos documentos fueron debidamente presentados por las partes.
- 50 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de Justicia de 7 de junio de 2019, el Tribunal de Justicia instó a la Comisión, con arreglo al artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a que respondiera por escrito o, en su caso, durante la vista, a preguntas relativas a las disposiciones del Reglamento n.º 1380/2013.
- 51 El 11 de junio de 2019, la República de Eslovenia presentó sus observaciones sobre la solicitud de la República de Croacia de la exclusión del documento controvertido de los autos.
- 52 Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de Justicia de 20 de junio de 2019, el Tribunal de Justicia instó a la Comisión a que formulara observaciones sobre dicha solicitud.
- 53 El 28 de junio de 2019, la Comisión presentó sus observaciones a tal respecto. Mediante escrito separado del mismo día, respondió a las preguntas que le habían sido formuladas por el Tribunal de Justicia en el escrito de 7 de junio de 2019.
- 54 El 8 de julio de 2019, se celebró una vista oral relativa a la excepción de inadmisibilidad, en la que comparecieron la República de Croacia y la República de Eslovenia.

## **Sobre la solicitud de exclusión del documento controvertido de los autos**

### *Alegaciones de las partes*

- 55 La República de Croacia solicita al Tribunal de Justicia que retire de los autos del presente asunto el documento controvertido.

- 56 En apoyo de su solicitud, la República de Croacia alega que el documento controvertido es un dictamen interno del Servicio Jurídico de la Comisión, emitido durante la fase administrativa previa del presente procedimiento por incumplimiento y que nunca ha sido hecho público por la Comisión. Aduce que el mantenimiento de este documento en los autos no solo tendría repercusiones negativas sobre el buen funcionamiento de la Comisión, sino que también sería contrario a las exigencias de un proceso justo.
- 57 La República de Eslovenia solicita que se deniegue la solicitud de la República de Croacia.
- 58 En primer lugar, la República de Eslovenia alega que tuvo acceso al documento controvertido a través de un enlace que figura en un artículo publicado en el sitio web de un semanario alemán y señala que tanto este artículo como el dictamen del Servicio Jurídico de la Comisión siguen siendo accesibles en línea. Aduce que, en consecuencia, el hecho de que haya tenido acceso a dicho documento no contraviene el Reglamento n.º 1049/2001, dado que es público.
- 59 En segundo lugar, la República de Eslovenia sostiene que la República de Croacia, que no es el autor del documento controvertido, no tiene derecho a actuar en lugar de la Comisión para defender los intereses de esta solicitando que este documento sea excluido de los autos.
- 60 En tercer lugar, la República de Eslovenia alega que en el presente asunto no puede extraerse ninguna enseñanza de la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo (C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374), ni del auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento (C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438), habida cuenta de que los asuntos que dieron lugar a esa sentencia y a ese auto cuestionaban el uso no autorizado de documentos en litigios que implicaban a la institución autora de los mismos. En el presente procedimiento se trata de un supuesto diferente, dado que la Comisión, autora del documento controvertido, no participa en él en calidad de parte demandada.
- 61 En cualquier caso, la República de Eslovenia señala que la presentación del documento controvertido no puede perjudicar los intereses protegidos por el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 y que la República de Croacia no ha indicado en qué medida supondría un perjuicio que dicho documento se mantuviera en los autos.
- 62 En cuarto lugar, la República de Eslovenia sostiene que, suponiendo que la Comisión intervenga en el presente asunto o que el Tribunal de Justicia la inste a presentar sus observaciones, la divulgación del documento controvertido no tendría ninguna incidencia en cuanto al fondo en las observaciones que esta presentara al Tribunal de Justicia. Añade que, en efecto, es previsible que en tal caso la Comisión siguiera, en principio, la apreciación de su Servicio Jurídico.
- 63 Por su parte, la Comisión considera que el documento controvertido, que es un documento de trabajo interno relativo a un dictamen de su Servicio Jurídico, debería ser excluido de los autos. Esta institución señala que dicho documento no estaba destinado al público y que no lo divulgó ni autorizó su presentación en el ámbito de un litigio ante el Tribunal de Justicia. Añade que el Tribunal de Justicia tampoco ha ordenado su presentación.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 64 Procede señalar que el documento controvertido es una nota interna elaborada por el Servicio Jurídico de la Comisión y dirigida al jefe de gabinete del presidente de dicha institución, relativa al procedimiento administrativo previo incoado por la República de Eslovenia con arreglo al artículo 259 TFUE, en la que figura una apreciación jurídica de las cuestiones de Derecho pertinentes. Por tanto, indiscutiblemente dicho documento contiene un dictamen jurídico.

- 65 No se cuestiona, en primer lugar, que la República de Eslovenia no solicitó a la Comisión autorización para presentar dicho documento ante el Tribunal de Justicia; en segundo lugar, que este Tribunal no ordenó su presentación en el marco del presente recurso, y, en tercer lugar, que la Comisión no lo divulgó en el ámbito de una solicitud de acceso del público a los documentos de las instituciones, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento n.º 1049/2001.
- 66 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, sería contrario al interés público, que exige que las instituciones puedan hacer uso de los dictámenes emitidos con absoluta independencia por sus servicios jurídicos, admitir que tales documentos internos pueden presentarse en el marco de un litigio ante el Tribunal de Justicia sin que la institución de que se trate lo haya autorizado o sin que lo haya ordenado el órgano jurisdiccional (auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 8 y jurisprudencia citada).
- 67 Este interés se encuentra reflejado en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, que establece, en su apartado 2, que «las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de [...] los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, [...] salvo que su divulgación revista un interés público superior». Si bien es cierto que esta disposición no es aplicable en el presente procedimiento por cuanto la República de Eslovenia adjuntó el documento controvertido a su respuesta a la excepción de inadmisibilidad sin que lo hubiera autorizado la Comisión, no es menos cierto que reviste cierto valor indicativo a efectos de la ponderación de los intereses en juego necesaria para pronunciarse sobre la solicitud de exclusión de dicho documento (véase, en este sentido, el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartados 9, 12 y 13).
- 68 A este respecto, procede señalar que, al invocar y presentar, en el marco del presente recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 259 TFUE, un dictamen jurídico del Servicio Jurídico de la Comisión, emitido después de que le fuera sometido el asunto y que contiene una apreciación jurídica de las cuestiones de Derecho pertinentes, la República de Eslovenia pretende confrontar a la República de Croacia y, en su caso, también a la Comisión a ese dictamen en el presente procedimiento. Autorizar que este se mantenga en los autos, cuando la Comisión no ha autorizado su divulgación, supondría permitir que la República de Eslovenia eludiera el procedimiento de solicitud de acceso a dicho documento, establecido por el Reglamento n.º 1049/2001 (véase, en este sentido, el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 14 y jurisprudencia citada).
- 69 Ahora bien, la mera circunstancia de que la República de Eslovenia invoque el documento controvertido en un litigio ante el Tribunal de Justicia frente a una parte diferente de la institución de la que emana el dictamen contenido en él no incide en el interés público de las instituciones en poder hacer uso de los dictámenes de sus servicios jurídicos, emitidos con total independencia, y no convierte en superflua la ponderación de intereses exigida a fin de resolver sobre la solicitud de retirada de ese documento de los autos del asunto (véase, por analogía, el auto de 23 de octubre de 2002, Austria/Consejo, C-445/00, EU:C:2002:607, apartado 12).
- 70 En el presente asunto, existe un riesgo que, lejos de ser hipotético, resulta previsible de que la Comisión, que ni ha emitido un dictamen motivado, en virtud del artículo 259 TFUE, párrafo tercero, sobre las imputaciones de la República de Eslovenia ni ha dado a conocer su posición sobre estas imputaciones interviniendo ante el Tribunal de Justicia en apoyo de las pretensiones de una u otra parte, a causa de la presentación no autorizada del documento controvertido en el presente procedimiento, se considere obligada a adoptar públicamente una posición sobre un dictamen que, sin lugar a dudas, estaba destinado a un uso interno. Pues bien, tal perspectiva conllevaría inevitablemente repercusiones negativas en cuanto al interés de la Comisión en solicitar asesoramiento jurídico y en recibir dictámenes sinceros, objetivos y completos (véase, por analogía, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 42, y el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 16).

- 71 En cuanto concierne a la existencia de un interés público superior que justifique el mantenimiento del documento controvertido en los autos del presente asunto, además del hecho de que el dictamen jurídico contenido en él no se refiere a un procedimiento legislativo que exija una mayor transparencia (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartados 46, 47, 67 y 68), procede señalar que el interés de la República de Eslovenia en que dicho documento se mantenga en los autos consiste en poder invocar ese dictamen jurídico en apoyo de su respuesta a la excepción de inadmisibilidad formulada por la República de Croacia. En tales circunstancias, la presentación del referido dictamen jurídico parece estar guiada por los propios intereses de la República de Eslovenia en sustentar su argumentación en la respuesta a la excepción de inadmisibilidad y no por un interés público superior (véase, en este sentido, el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado, EU:C:2019:438, apartado 18).
- 72 El hecho de que, como ella indica, la República de Eslovenia tuviera acceso al documento controvertido a través del sitio web de un semanario en el que apareció un artículo que remitía mediante un enlace a dicho dictamen, dado que se trata de una publicación no autorizada de este, no pone en entredicho las consideraciones anteriores (véase, por analogía, el auto de 14 de mayo de 2019, Hungría/Parlamento, C-650/18, no publicado EU:C:2019:438, apartado 17).
- 73 En estas circunstancias, procede estimar la solicitud de la República de Croacia de que el documento controvertido se excluya de los autos.

## **Sobre la competencia del Tribunal de Justicia**

### *Alegaciones de las partes*

- 74 La República de Croacia solicita al Tribunal de Justicia que desestime el presente recurso en su totalidad por ser inadmisibile. Formula, en particular, tres imputaciones basadas en la falta de competencia.
- 75 En primer lugar, la República de Croacia sostiene que las alegaciones de la República de Eslovenia de que incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión son accesorias respecto a la solución de la controversia sobre la validez y los efectos jurídicos del convenio arbitral y del laudo arbitral. Así pues, considera que, tal como se declaró en la sentencia de 30 de septiembre de 2010, Comisión/Bélgica (C-132/09, EU:C:2010:562), el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión si tales obligaciones son accesorias a la solución previa de otra controversia que no pertenece al ámbito de competencias del Tribunal de Justicia.
- 76 En segundo lugar, la República de Croacia alega que el objeto real del litigio entre los dos Estados está constituido, por una parte, por la validez y los efectos jurídicos del convenio arbitral, que no forma parte del Derecho de la Unión, y, por otra parte, por la validez y las eventuales consecuencias jurídicas del laudo arbitral, que todavía no se ha ejecutado. En consecuencia, estima que tal litigio debe resolverse con arreglo a las normas del Derecho internacional y que la solución no depende de la aplicación del Derecho de la Unión.
- 77 En tercer lugar, la República de Croacia aduce que el Tribunal de Justicia carece de competencia para pronunciarse, con arreglo al artículo 259 TFUE, sobre la validez y los efectos tanto del convenio arbitral, que es un acuerdo internacional que no forma parte del Derecho de la Unión, como del laudo arbitral dictado sobre la base de dicho convenio. Pues bien, a su juicio, es el convenio arbitral el que constituye el fundamento de los incumplimientos del Derecho de la Unión invocados por la República de Eslovenia.

- 78 La República de Eslovenia solicita que se desestime la excepción de inadmisibilidad propuesta por la República de Croacia, por cuanto esta última invoca la falta de competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre el presente recurso.
- 79 En primer lugar, la República de Eslovenia considera que mediante tales alegaciones la República de Croacia intenta desnaturalizar unilateralmente el objeto del recurso.
- 80 A este respecto, en primer término, la República de Eslovenia señala que en su demanda se limita a invocar la vulneración del Derecho primario y del Derecho derivado de la Unión.
- 81 En segundo término, la República de Eslovenia considera que no debe excluirse la competencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 259 TFUE cuando los hechos en los que se basan las alegaciones de incumplimiento del Derecho de la Unión están comprendidos tanto en el ámbito del Derecho de la Unión como en el del Derecho internacional. A su juicio, lo único que tiene relevancia es que tales hechos constituyan un incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Derecho de la Unión. No obstante, según la República de Eslovenia, esto no impide que el Tribunal de Justicia tenga en cuenta normas materiales del Derecho internacional que el Derecho de la Unión haya integrado o tenga la intención de integrar en su sistema jurídico.
- 82 En tercer término, la República de Eslovenia alega, basándose en la sentencia de 12 de septiembre de 2006, España/Reino Unido (C-145/04, EU:C:2006:543), que la existencia de un litigio bilateral relativo a la interpretación de un acto de Derecho internacional aplicable entre las partes en un procedimiento por incumplimiento no excluye la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse en el marco de este.
- 83 En cuarto término, la República de Eslovenia considera que, a efectos de decidir acerca de la competencia del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 259 TFUE, lo único relevante es si el fundamento de las pretensiones formuladas en la demanda concierne a «obligaciones en virtud de los Tratados».
- 84 La República de Eslovenia considera que su solicitud cumple los requisitos necesarios para ser examinada sobre la base del artículo 259 TFUE. En efecto, de las pretensiones de esta última y de los motivos invocados en su apoyo se desprende que las imputaciones formuladas se basan en el Derecho primario de la Unión y en un conjunto de actos de Derecho derivado. La República de Eslovenia precisa que, en las pretensiones de la demanda, no pide al Tribunal de Justicia que declare un incumplimiento de las obligaciones que incumben a la República de Croacia en virtud del Derecho internacional. Indica que en la demanda se hace referencia al laudo arbitral únicamente como elemento fáctico pertinente para la interpretación del Derecho de la Unión, a efectos de describir el territorio en el que los Estados miembros deben cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de tal Derecho.
- 85 En segundo lugar, la República de Eslovenia examina las imputaciones de incompetencia invocadas por la República de Croacia.
- 86 Por lo que respecta, más concretamente, a la imputación de incompetencia basada en el carácter accesorio de los incumplimientos del Derecho de la Unión alegados, la República de Eslovenia sostiene que, dado que los respectivos territorios de la República de Croacia y de la República de Eslovenia están determinados por la frontera fijada de conformidad con el Derecho internacional, en este caso por el laudo arbitral, no se solicita al Tribunal de Justicia que declare la vulneración del Derecho internacional ni que se pronuncie sobre un litigio internacional. La República de Eslovenia señala que la frontera entre los dos Estados, tal como ha sido trazada por el laudo arbitral, es un hecho que puede y debe ser tenido en cuenta por el Tribunal de Justicia y no una cuestión jurídica sobre la que

este Tribunal pueda pronunciarse. Señala que, en cualquier caso, el Tribunal de Justicia debe respetar y aplicar el Derecho internacional, en la medida necesaria para interpretar o aplicar el Derecho de la Unión.

- 87 Por lo que respecta a las imputaciones de incompetencia basadas, por una parte, en que el objeto real del litigio está constituido por la interpretación y la aplicación del Derecho internacional y, por otra parte, en que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la validez y los efectos de un acuerdo internacional que no forma parte del Derecho de la Unión, la República de Eslovenia señala que la cuestión de la validez del convenio arbitral y de la validez y los efectos jurídicos del laudo arbitral no es objeto del litigio ante el Tribunal de Justicia, no forma parte del ámbito de competencias de este Tribunal y, en cualquier caso, fue resuelta por el laudo parcial de 30 de junio de 2016. A su juicio, el hecho de que la República de Croacia esté en desacuerdo con el laudo arbitral no significa que exista una controversia sobre las fronteras sin resolver o que el Tribunal de Justicia deba pronunciarse sobre esta cuestión ya solventada.
- 88 Por último, la República de Eslovenia sostiene que la alegación de la República de Croacia de que el laudo arbitral no es directamente aplicable no se inscribe en el ámbito del examen de la competencia sino en el del fondo del asunto. Considera que, en cualquier caso, esta alegación es errónea, dado que el laudo es vinculante de conformidad con el Derecho internacional y, por tanto, fija de manera definitiva la frontera entre los dos Estados miembros.

### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 89 Procede recordar que, en virtud del artículo 259 TFUE, párrafo primero, «cualquier Estado miembro podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si estimare que otro Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados».
- 90 En el presente asunto, del tenor de las pretensiones de la demanda se desprende que la República de Eslovenia basa su recurso por incumplimiento en la supuesta inobservancia, por parte de la República de Croacia, de las obligaciones que le incumben en virtud, en primer lugar, del artículo 4 TUE, apartado 3; en segundo lugar, del artículo 2 TUE; en tercer lugar, del artículo 5, apartado 2, del Reglamento n.º 1380/2013, en relación con el anexo I de dicho Reglamento; en cuarto lugar, del sistema de control, inspección y aplicación de las normas establecidas en el Reglamento n.º 1224/2009 y en el Reglamento de Ejecución n.º 404/2011; en quinto lugar, de los artículos 4 y 17 del código de fronteras Schengen, en relación con el artículo 13 del mismo código y, en sexto lugar, de los artículos 2, apartado 4, y 11, apartado 1, de la Directiva 2014/89.
- 91 Asimismo, procede recordar que el Tribunal de Justicia, en el ámbito de un recurso por incumplimiento, ya se ha declarado incompetente para pronunciarse sobre la interpretación de un acuerdo internacional celebrado por los Estados miembros y cuyo objeto quede fuera del ámbito de competencias de la Unión, así como sobre las obligaciones que resulten de él (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de septiembre de 2010, Comisión/Bélgica, C-132/09, EU:C:2010:562, apartado 44).
- 92 De esta jurisprudencia resulta que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre un recurso por incumplimiento, ya se haya interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, ya con arreglo al artículo 259 TFUE, cuando la infracción de las disposiciones del Derecho de la Unión invocada en su apoyo tenga carácter accesorio respecto a la supuesta inobservancia de obligaciones derivadas de tal acuerdo.
- 93 Por tanto, para conocer exactamente la naturaleza y el alcance de los incumplimientos alegados, las pretensiones de la demanda deben entenderse a la luz de las imputaciones de la República de Eslovenia, tal como figuran en los motivos de la demanda.

- 94 Pues bien, con arreglo a tales motivos, mediante la primera imputación, basada en la infracción del artículo 2 TUE, la República de Eslovenia pide que se declare que, al haber incumplido unilateralmente el compromiso adquirido durante el proceso de adhesión a la Unión de respetar el laudo arbitral que debía dictarse, la frontera determinada por dicho laudo y las demás obligaciones resultantes de él, la República de Croacia se niega a respetar el Estado de Derecho consagrado en esta disposición, incurriendo de ese modo en una violación de los principios de cooperación leal y de *res judicata*.
- 95 Mediante la segunda imputación, basada en la violación del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, la República de Eslovenia alega que la República de Croacia, al negarse a reconocer y a respetar la frontera determinada por el laudo arbitral, pone en peligro la consecución de los objetivos de la Unión e impide la aplicación, en la totalidad del territorio esloveno, del Derecho de la Unión, cuya aplicación depende de la determinación de los territorios de los Estados miembros.
- 96 Mediante las imputaciones tercera y cuarta, la República de Eslovenia sostiene que, al no respetar el territorio esloveno ni sus fronteras, tal como fueron establecidas por el laudo arbitral, la República de Croacia infringe el Derecho de la Unión en el ámbito de la política pesquera común.
- 97 En particular, por lo que respecta a la tercera imputación, la República de Eslovenia aduce que, al impugnar la frontera determinada por el laudo arbitral y oponerse a la demarcación y a la aplicación efectiva de dicha frontera, la República de Croacia vulnera los derechos exclusivos de la República de Eslovenia sobre sus aguas territoriales, le impide cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Reglamento n.º 1380/2013 e imposibilita, mediante un comportamiento unilateral que constituye un incumplimiento manifiesto del convenio arbitral, la aplicación del régimen de acceso a las aguas costeras de Croacia y de Eslovenia en virtud de las relaciones de vecindad establecidas por dicho Reglamento, aplicable a estos dos Estados miembros desde el 30 de diciembre de 2017, es decir, a partir del día siguiente a la fecha de expiración del plazo de seis meses establecido en el artículo 7, apartado 3, del convenio arbitral para la aplicación del laudo arbitral.
- 98 En cuanto a la cuarta imputación, la República de Eslovenia alega que la República de Croacia infringe el régimen de control de la Unión destinado a garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común, establecido por el Reglamento n.º 1224/2009 y por el Reglamento de Ejecución n.º 404/2011, puesto que este último Estado miembro, al no respetar la frontera marítima común a ambos, tal como fue determinada por el laudo arbitral, por una parte, impide que la República de Eslovenia cumpla las obligaciones que le incumben en el marco de dicho régimen de control y, por otra parte, ejerce ilegalmente, en aguas eslovenas, derechos que corresponden a la República de Eslovenia como Estado costero.
- 99 Mediante la quinta imputación, la República de Eslovenia sostiene que, dado que la frontera entre la República de Croacia y la República de Eslovenia, tal como fue determinada por el laudo arbitral, sigue siendo una frontera exterior a la que se aplican las disposiciones del código de fronteras Schengen relativas a las fronteras exteriores, la República de Croacia incumple tanto las obligaciones de control de dicha frontera como la obligación de vigilancia de la misma que dicho código impone. Señala, además, que, al no reconocer el laudo arbitral, la República de Croacia incumple la obligación de actuar dentro del pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Derecho internacional aplicable que establece dicho código.
- 100 Mediante la sexta imputación, la República de Eslovenia alega que la República de Croacia, al negarse a reconocer el laudo arbitral que fijó la delimitación de las aguas territoriales entre estos dos Estados miembros y, en particular, al incluir las aguas territoriales eslovenas en su planificación del espacio marítimo, infringe la Directiva 2014/89. Sostiene que, actuando de ese modo, la República de Croacia hace asimismo imposible cualquier forma de cooperación prevista en dicha Directiva.



- 101 De lo anterior se desprende que las infracciones del Derecho primario de la Unión alegadas en las imputaciones primera y segunda resultan, según la propia República de Eslovenia, del supuesto incumplimiento por parte de la República de Croacia de las obligaciones impuestas por el convenio arbitral y el laudo arbitral dictado sobre la base de este último, en particular de la obligación de respetar la frontera fijada en él. Asimismo, por lo que respecta a las supuestas infracciones del Derecho derivado de la Unión a que se refieren las imputaciones tercera a sexta, se basan en la premisa de que la frontera terrestre y marítima entre la República de Croacia y la República de Eslovenia se determinó conforme al Derecho internacional, a saber, mediante el laudo arbitral. Por consiguiente, a tenor de tales imputaciones, la negativa del primer Estado miembro a ejecutar dicho laudo impide al segundo Estado miembro aplicar, en la totalidad de su territorio, las disposiciones del Derecho derivado de la Unión de que se trata y disfrutar de los derechos que le confieren esas disposiciones y obsta, en las zonas marítimas objeto de controversia, a la aplicación de las disposiciones del Derecho derivado de la Unión que hacen referencia a la plena aplicación del laudo arbitral derivado del convenio arbitral.
- 102 A este respecto, procede señalar que el laudo arbitral fue dictado por un tribunal internacional constituido en virtud de un convenio arbitral bilateral que se rige por el Derecho internacional, cuyo objeto no está comprendido en los ámbitos de competencias de la Unión contemplados en los artículos 3 TFUE a 6 TFUE y del que la Unión no es parte. Ciertamente, la Unión ofreció sus buenos oficios a las dos partes en la controversia fronteriza con vistas a su resolución y la Presidencia del Consejo firmó en nombre de la Unión el convenio arbitral, en calidad de testigo. Además, existen vínculos entre la conclusión de dicho convenio y el procedimiento arbitral que se desarrolló conforme a él, por una parte, y el proceso de negociación y adhesión de la República de Croacia a la Unión, por otra. No obstante, tales circunstancias no son suficientes para considerar que el convenio arbitral y el laudo arbitral forman parte integrante del Derecho de la Unión.
- 103 En particular, el hecho de que el punto 5 del anexo III del Acta de Adhesión añadiera al anexo I del Reglamento n.º 2371/2002 los puntos 11 y 12 y de que las notas a pie de página a las que remiten dichos puntos se refieran, en términos neutros, al laudo arbitral dictado sobre la base del convenio arbitral, a fin de definir la fecha de aplicación del régimen de acceso a las aguas costeras de Croacia y Eslovenia en virtud de las relaciones de vecindad no se puede interpretar en el sentido de que el Acta de Adhesión incorporara al Derecho de la Unión los compromisos internacionales adquiridos en el marco de este convenio por la República de Croacia y por la República de Eslovenia, en particular, la obligación de respetar la frontera fijada en el referido laudo.
- 104 De lo anterior resulta que las infracciones del Derecho de la Unión alegadas tienen carácter accesorio respecto del supuesto incumplimiento por parte de la República de Croacia de las obligaciones derivadas de un acuerdo internacional bilateral del que la Unión no es parte y cuyo objeto no forma parte del ámbito de competencias de la Unión. Dado que un recurso por incumplimiento interpuesto con arreglo al artículo 259 TFUE solo puede tener por objeto el incumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia, como se ha recordado en los apartados 91 y 92 de la presente sentencia, no es competente para pronunciarse en el marco del presente recurso sobre la supuesta inobservancia de las obligaciones derivadas del convenio arbitral y del laudo arbitral, sobre cuya base la República de Eslovenia ha formulado las imputaciones fundadas en la supuesta vulneración del Derecho de la Unión.
- 105 Se debe precisar también a este respecto que, al no existir en los Tratados una definición más precisa de los territorios de soberanía de cada Estado miembro, corresponde a cada uno de ellos determinar la extensión y los límites de su propio territorio, de conformidad con las normas de Derecho internacional público (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de marzo de 2007, Aktiebolaget NN, C-111/05, EU:C:2007:195, apartado 54). En efecto, con arreglo al artículo 52 TUE y al artículo 355 TFUE, el ámbito de aplicación territorial de los tratados se establece en relación con los

territorios nacionales. Por lo demás, el artículo 77 TFUE, apartado 4, recuerda que los Estados miembros son competentes respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional.

- 106 En este caso, el artículo 7, apartado 3, del convenio arbitral establece que las partes adoptarán todas las medidas necesarias a efectos de la aplicación del laudo arbitral, incluida, si así fuera necesario, la modificación de la legislación nacional en los seis meses siguientes a la adopción del laudo. Por otra parte, las notas a pie de página relativas a los puntos 8 y 10 del anexo I del Reglamento n.º 1380/2013 precisan que, por lo que respecta a la República de Croacia y a la República de Eslovenia, el régimen de acceso a las aguas costeras de estos Estados miembros en virtud de las relaciones de vecindad, establecido en el anexo I de dicho Reglamento, solo «se aplicará a partir del momento en que [el laudo arbitral] se ejecute plenamente». Pues bien, es manifiesto, como también señaló el Abogado General, en esencia, en el punto 164 de sus conclusiones, que el laudo arbitral no ha sido ejecutado.
- 107 En estas circunstancias, no corresponde al Tribunal de Justicia, so pena de extralimitarse en las competencias que le confieren los Tratados e invadir las competencias reservadas a los Estados miembros en materia de determinación geográfica de sus fronteras, examinar, en el marco del presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 259 TFUE, la cuestión del alcance y de los límites de los territorios respectivos de la República de Croacia y de la República de Eslovenia, aplicando directamente la frontera determinada por el laudo arbitral a fin de apreciar la realidad de las infracciones del Derecho de la Unión de que se trata.
- 108 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre el presente recurso por incumplimiento.
- 109 Esta conclusión se entiende sin perjuicio de cualquier obligación que resulte del artículo 4 TUE, apartado 3, para cada uno de los Estados miembros afectados, tanto en sus relaciones recíprocas como en las que les incumban frente a la Unión y los demás Estados miembros, de actuar lealmente a fin de encontrar una solución jurídica definitiva conforme al Derecho internacional, como se preconiza en el Acta de Adhesión, que garantice la aplicación efectiva y sin trabas del Derecho de la Unión en las zonas afectadas y de poner término a la controversia existente entre ellos a través de una u otra vía de solución, incluido, en su caso, el sometimiento de dicha controversia al Tribunal de Justicia en virtud de un compromiso adquirido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 273 TFUE.

### **Costas**

- 110 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 111 La República de Croacia ha solicitado que se condene en costas a la República de Eslovenia y, al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) Excluir de los autos del asunto C-457/18 el documento de trabajo interno de la Comisión Europea relativo al dictamen de su servicio jurídico, que figura en las páginas 38 a 45 del anexo C.2 de la respuesta de la República de Eslovenia a la excepción de inadmisibilidad.**
- 2) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es competente para pronunciarse sobre el recurso interpuesto por la República de Eslovenia con arreglo al artículo 259 TFUE en el asunto C-457/18.**
- 3) Condenar en costas a la República de Eslovenia.**

Firmas